

**Das Selbstverwaltungsrecht
der Wasser- und Bodenverbände
unter dem Einfluß
staatlicher Finanzhilfen**

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des
akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch die
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von
Heinz - Bodo Führ
aus Berlin

1967

Druck:
ERNST-REUTER-GESELLSCHAFT
der Förderer und Freunde der Freien Universität Berlin e. V.,
DISSERTATIONS-DRUCKSTELLE
1 Berlin 33, Garystr. 45

Das Selbstverwaltungsrecht der Wasser- und Bodenverbände unter dem Einfluß staatlicher Finanzhilfen

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des

akademischen Grades eines Doktors der Rechte

durch die

Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät

der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Heinz - Bodo Führ

aus Berlin

1967

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Wolff
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Pagenkopf
Dekan: Prof. Dr. Mülhaupt

Tag der mündlichen Prüfung: 25. Juli 1967



M e i n e n E l t e r n

Inhaltsübersicht

	Seite
Schrifttumsverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	XXI
§ 1 Einleitung	1
<u>1. Teil:</u> Das Selbstverwaltungsrecht der Wasser- und Bodenverbände	4
§ 2 Organisationsrechtliche Entwicklung der Wassergemeinschaften	5
I. Naturgewachsene und von Staats wegen ins Leben gerufene Ver- bände	5
II. Der Umfang wasserwirtschaftli- cher Selbstverwaltung nach der WVVO	8
III. Fortgeltung der WVVO	9
§ 3 Der heutige Umfang wasserwirtschaftlicher Selbstverwaltung	12
I. Das Prinzip der körperschaft- lichen Selbstverwaltung	12
II. Die Staatsaufsicht über die Selbstverwaltungskörperschaften	14
a) Gegenstand der Staatsauf- sicht	14
b) Staatsaufsicht und die Wirt- schaftlichkeit und Sparsam- keit des Trägerverhaltens	15
III. Anwendung der allgemeinen Selbstverwaltungsgrundsätze auf die Wasser- und Bodenverbände	17
a) Berücksichtigung des beson- deren Aufgabencharakters	17
b) Die problematische rechtli- che Zuordnung der in der WVVO enthaltenen aufsichts- behördlichen Entscheidungs- und Genehmigungsvorbehalte	19
<u>2. Teil:</u> Die Vergabe staatlicher Finanzmit- tel an die Wasser- und Bodenverbände	25

§ 4	Die Notwendigkeit staatlicher Finanzhilfen für wasserwirtschaftliche Unternehmen	25
	I. Die unzureichenden Eigenmittel der Aufgabenträger	25
	II. Das staatliche Interesse an der Durchführung wasserwirtschaftlicher Unternehmen	29
	a) Volkswirtschaftliche Gründe	29
	b) Soziale Gründe	29
§ 5	Allgemeine Gesichtspunkte bei der Förderung von Wasser- und Bodenverbänden	30
	I. Der subsidiäre Charakter der staatlichen Förderung	30
	II. Individuelle und generelle Förderung	31
	III. Förderungsarten	32
§ 6	Der Umfang der staatlichen Förderungen für die Wasserwirtschaft	34
	I. Entwicklung	34
	II. Gesetzliche Hinweise	38
	III. Die verschiedenen Verteilungsarten	41
§ 7	Das Bewilligungsverfahren	44
	I. Ministerielle Richtlinien und Bewilligungsbedingungen - Allgemeines	44
	II. Inhalt der allgemeinen Bewilligungsbedingungen für die Gewährung staatlicher Zuwendungen an die Wasserwirtschaft	47
	a) Die Bewirtschaftung der Zuwendungsmittel	48
	b) Die aktuelle Überwachung der Mittelverwendung	49
	c) Erstellung eines förmlichen Verwendungsnachweises	49
	d) Sanktionen bei Verletzung der Nachweispflicht	50
	III. Besondere Maßgaben im Einzelfall	52
	IV. Die problematische Möglichkeit einer verschleierte Zweckmäßigkeitssaufsicht über die Wasser- und Bodenverbände	53

<u>3. Teil:</u>	Staatliche Finanzhilfen und wasserwirtschaftliches Selbstverwaltungsrecht	57
1. Abschnitt:	Rechtliche und begriffliche Einordnungen	57
§ 8	Finanzzuweisungen an Wasser- und Bodenverbände als Teil staatlicher Fondsverwaltung	57
I.	Notwendigkeit einer begrifflichen Kennzeichnung	59
II.	Vergleich mit dem Bereich der Subventionen	60
III.	Vergleich mit den Finanzzuweisungen an die Gemeinden	63
IV.	Verwendung des Dotationsbegriffs	67
§ 9	Rechtliche und begriffliche Einordnung der staatlichen Kontrollmaßnahmen hinsichtlich der Mittelverwendung	70
I.	Kennzeichnung als Aufsichtsart	71
a)	Vergleich mit Staatsaufsicht	72
b)	Vergleich mit Rechnungsprüfung	74
II.	Selbständige Benennung	76
§ 10	Das Rechtsverhältnis zwischen Bewilligungsbehörde und gefördertem Wasser- und Bodenverband	78
I.	Rechtliche Zuordnung der staatlichen Förderungstätigkeit	78
II.	Rechtliche Qualifikation der einzelnen Vergabeakte	80
a)	Gewährung von Zuschüssen	81
b)	Gewährung von Darlehen	81
2. Abschnitt:	Zulässiger Umfang des behördlichen Einflusses auf die Mittelverwendung	85
§ 11	Gesetzmäßigkeit der Leistungsverwaltung	85
I.	Vorrang des Gesetzes	86
II.	Vorbehalt des Gesetzes	87
III.	Gesetzmäßigkeit der Nebenbestimmungen zur Leistungsbewilligung	92
§ 12	Zur Frage der Förderungszuständigkeit	96
§ 13	Die gesetzliche Schranke des wasserverbandlichen Selbstverwaltungsrechts	98

I.	Das Verhältnis zwischen Selbstverwaltung und Aufgabenfinanzierung	100
II.	Aufgabenfinanzierung und staatliche Mitwirkung	103
III.	Rechtliche Bedeutung der Unterwerfung des Mittelempfängers unter den Bewilligungsbescheid	106
a)	Vergleich mit Rechtsfigur des "besonderen Gewaltverhältnisses"	106
b)	Möglichkeit eines freiwilligen Verzichts auf Selbstverwaltungsrechte	108

§ 14	Rechtliche Folgen der Bindung der Dotationsverwaltung an das verbandliche Selbstverwaltungsrecht	111
I.	Zulässige Dotationsmaßgaben	111
II.	Unzulässigkeit sachlich und organisatorisch beeinflussender Dotationsmaßgaben	114

3. Abschnitt:	Möglichkeiten einer gesetzlichen Erweiterung staatlicher Befugnisse bei Dotationen an Wasser- und Bodenverbände	121
---------------	---	-----

§ 15	Wasserwirtschaftliche Selbstverwaltung und Verfassung	122
I.	Bedeutung der Grundrechte für die wasserwirtschaftliche Selbstverwaltung	122
II.	Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für die wasserwirtschaftliche Selbstverwaltung	124

§ 16	Die Dispositionsfreiheit des Gesetzgebers bei der Konstruktion wasserwirtschaftlicher Selbstverwaltung	129
I.	Entscheidungsfreiheit hinsichtlich des Ob der Selbstverwaltungsgewährung	129
II.	Bindung des Gesetzgebers an die heutige Selbstverwaltungsvorstellung	131
4. Abschnitt:	Rechtsschutz im Dotationsverhältnis	135

	Seite
§ 17 Rechtsstellung des Dotationsempfängers	135
I. Das regelmäßige Fehlen einer vollen Gewährleistung	136
a) Das Sozialstaatsprinzip als mögliche Anspruchsgrundlage	138
b) Das Subsidiaritätsprinzip als mögliche Anspruchsgrundlage	139
II. Anwartschaft auf Dotierung	140
III. Anspruchsbegründende Wirkung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes im Falle einer Destination	145
§ 18 Klageweise Abwehr unzulässiger Dotationsmaßgaben	148
I. Wesen der Bedingung und der Auflage	149
II. Der Einfluß unzulässiger-Nebenmaßgaben auf den Bestand der Dotationsbewilligung	152
III. Die Klagearten	158
<u>4. Teil:</u> Neuordnungsmöglichkeiten	160
§ 19 Notwendigkeit einer Neuordnung	160
§ 20 Richtung einer Neuordnung	163
I. Deichverbände	163
a) Beibehaltung der genossenschaftlichen Selbstverwaltung	163
b) Begrenzung der Selbstverwaltungsaufgaben	165
c) Beibehaltung des Realprinzips	167
II. Meliorationsverbände und ländliche Bewässerungs- und Entwässerungsgenossenschaften	169
III. Abwasserreinigungsverbände	170
IV. Unterhaltungsverbände	172
V. Normierung einer ergänzenden Dotationspflicht des Staates de lege ferenda	176
§ 21 Zusammenfassung	182

S c h r i f t t u m s v e r z e i c h n i s

- Bachof, Otto : Der Rechtsschutz im öffentlichen
Recht: gelöste und ungelöste Probleme,
DÖV 1953, 417-424
- ders. : Begriff und Wesen des sozialen Rechts-
staates,
VVStRL 12 (1954), 37-84
- ders. : Beurteilungsspielraum, Ermessen und
unbestimmter Rechtsbegriff im Verwal-
tungsrecht,
JZ 1955, 97-102
- Badura, Peter : Der mitwirkungsbedürftige Verwaltungs-
akt mit belastender Auflage,
JuS 1964, 103-107
- Barocka, Egon : Wirtschaftliche, organisatorische
und finanzielle Probleme des Wasser-
baus und des Meliorationswesens,
München 1953
(zit.: "Probleme des Wasserbaus")
- ders. : Die Subventionierung von Wasserbau-
und Meliorationsunternehmen,
Frankfurt a.M. 1955
(zit.: "Subventionierung")
- ders. : Wege zur Bildung leistungsfähiger
Träger von Wasserbau- und Meliorati-
onsunternehmen,
Frankfurt a.M. 1955
(zit.: "Leistungsfähige Träger")
- Becker, Erich : Der Finanzausgleich, der Verwaltungs-
verbund und die Selbstverwaltungsga-
rantie, Kommunale Finanzen,
Speyerer Schriften 8 (1960), 20-29
(zit.: "Finanzausgleich")
- ders. : Die Ausführung von Bundesgesetzen
durch Gemeinden und Gemeindeverbände,
BayVBl. 1961, 65-70
- Bellstedt, Christoph: Bedürfen Subventionen gesetzlicher
Grundlage?
DÖV 1961, 161-171
- Bernhardt, Rudolf : Zur Eigenart und Weiterentwicklung
der wasserwirtschaftlichen Selbstver-
waltung,
DÖV 1956, 272-273

- Bernhardt, Rudolf: Die Kosten für die Erhaltung der See-
deiche. Zu dem Entwurf eines nieder-
sächsischen Deichgesetzes,
RdL 1961, 172-175
- Berkenhoff, H.A. : Die staatliche Dotierung der gemeind-
lichen Auftragsangelegenheiten,
DVBl. 1955, 347-350
- Bertermann, Udo : Die ministerielle Plangenehmigung für
Anlagen sondergesetzlicher Wasserver-
bände,
Diss. jur. Münster 1965
(zit.: "Plangenehmigung")
- Bitter, Georg : Zur Zulässigkeit kommunaler Förderungs-
maßnahmen,
BayVBl. 1965, 45-49, 85-90
- Blodig, Hermann : Die Selbstverwaltung als Rechtsbe-
griff,
Wien und Leipzig 1894,
(zit.: "Selbstverwaltung")
- Bochalli, Alfred - Wasser- und Bodenverbandsrecht,
Linckelmann, Karl : 2. Auflage Berlin 1949
- Bochalli, Alfred : Die Wasserverbandsverordnung (WVVO)
nach der neueren Rechtsprechung und
Gesetzgebung,
DVBl. 1963, 341-343
- Bühler, Ottmar : Die subjektiven öffentlichen Rechte
und ihr Schutz in der deutschen Ver-
waltungsrechtsprechung,
Berlin und Stuttgart 1914
(zit.: "Rechte")
- Burghartz,
Franz-Josef : Wasserhaushaltsgesetz und Wassergesetz
für das Land Nordrhein-Westfalen,
München und Berlin 1962
(zit.: "WHG und nWWG")
- Dornheim, Carl : Das Recht der Wasser- und Bodenverbän-
de,
Berlin, Bielefeld, München 1961
(zit.: "Wasser- und Bodenverbände")
- ders. : Die Beitragspflicht als öffentliche
Last auf Anlagen des Mitglieds eines
Wasser- und Bodenverbandes (§ 80 WVVO),
ZfW 1962, 129-140
- Dürig, Günter : Verfassung und Verwaltung im Wohl-
fahrtsstaat,
JZ 1953, 193-199

- Ehard, Hans : Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern und der Bundesrat, BayVBl. 1961, 1-4
- v.Eheberg,Theodor : Finanzwissenschaft, 16.u.17.Auflage, Leipzig und Erlangen 1921
- Elleringmann,Rudolf: Begriff und Wesen der körperschaftlichen Selbstverwaltung, Berlin 1936
(zit.: "Selbstverwaltung")
- ders. : Grundlagen der Kommunalverfassung und der Kommunalaufsicht, Verwaltung und Wirtschaft Heft 18 Stuttgart 1957
(zit.: "Kommunalaufsicht")
- Elsen, Hermann : Das genossenschaftliche Element im Wasser- und Bodenverband, Diss. jur. Münster 1951
(zit.: "Genossenschaftliches Element")
- Erler, Georg : Freiheit und Grenze berufsständischer Selbstverwaltung, Göttingen 1952
(zit.: "Freiheit")
- Eyermann, Erich -
Fröhler, Ludwig : Verwaltungsgerichtsordnung.Kommentar, 4.Auflage München und Berlin 1965
(zit.: "VwGO")
- Fachinger, Josef : Die Zulässigkeit verwaltungsrechtlicher Auflagen, DV 1949, 118-121, 145-147
- Fischerhoff, H. : Die Wasserverbandsverordnung, gewandelt durch das Grundgesetz, Wasserwirtschaft 1950/51, 17-21
- Flehinghaus,Wolfgang: Die Bundesfondsverwaltung. Verfassungsrechtliche Probleme der staatlichen Verwaltung durch Vergabe von Subventionen und Zuschüssen, Diss. jur. München 1962
(zit.: "Bundesfondsverwaltung")
- Flessa, Richard : Schuldverhältnisse des Staates auf Grund Verwaltungsaktes (Gestaltungsmöglichkeiten für Staatskredite), DVBl. 1957, 81-84, 118-121
- Forsthoff, Ernst : Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart und Berlin 1938
(zit.: "Leistungsträger")

- Forsthoff, Ernst : Lehrbuch des Verwaltungsrechts,
I.Bd. Allgemeiner Teil,
8.Auflage München und Berlin 1961
(zit.: "VwR I")
- Freudenberg, Hans-Erich: Die Subventionen als Kreislauf-
problem in Marktwirtschaft und
Staatwirtschaft,
Tübingen 1934
(zit.: "Kreislaufproblem")
- Friesenhahn, Ernst : Die rechtsstaatlichen Grundlagen
des Verwaltungsrechts,
RStW II, 239-281
- Fröhler, Ludwig : Die Staatsaufsicht über die Hand-
werkskammern,
München und Berlin 1957
(zit.: "Handwerkskammern")
- Fuß, Ernst-Werner : Grundrechtsgeltung für Hoheits-
träger?
DVBl. 1958, 739-747
- Gässler, Willi : Industrielle Wasserversorgung und
Abwasserbeseitigung,
2.Auflage Saugau/Wittbg. 1961
(zit.: "Industrielle Wasserversor-
gung")
- v.Gierke, Otto : Das deutsche Genossenschaftsrecht,
Bd.I: Rechtsgeschichte der deut-
schen Genossenschaft, Berlin 1868
(zit.: "Genossenschaftsrecht I")
- Gieseke, Paul : Die Zuständigkeit der Länder zur
Gründung von Wasser- und Bodenver-
bänden durch Sondergesetz,
DÖV 1956, 645-650, 682-688
- Gönnenwein, Otto : Die Kommunalaufsicht als Rechtsauf-
sicht,
Gedenkschr.f.Jellinek, 511-533
(zit.: "Kommunalaufsicht")
- ders. : Gemeinderecht,
Tübingen 1963
- Hahn, Karl : Praktische Kommunalverwaltung,
Stuttgart und Köln 1954
(zit.: "Kommunalverwaltung")
- Hamann, Andreas : Öffentliche Kredite und Bürgschaften,
BB 1953, 865-867
- ders. : Wirtschaftswerbung in Rundfunk
und Fernsehen, NJW 1957, 1422-1425

- Hamann, Andreas : Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht,
Neuwied, Berlin, Darmstadt 1958
(zit.: "Wirtschaftsverfassungsrecht")
- ders. : Zur Problematik des Subventionsrechts,
DVBl. 1963, 486-493
- Hansmeyer, Karl-Heinrich: Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft,
Tübingen 1963
(zit.: Staatshilfen")
- Heffter, Heinrich : Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert,
Stuttgart 1950
- Heinig, Kurt : Das Budget, 2 Bände,
Tübingen 1949-1952;
Bd.I : Die Budgetkontrolle
(zit.: "Budget I")
- Helmreich, Karl - Widtmann, Julius : Bayerische Gemeindeordnung. Kommentar,
2. Auflage München 1959
(zit.: "bayGO")
- Hengstenberg, H.E. : Philosophische Begründung des Subsidiaritätsprinzips: Utz (Hg.),
Das Subsidiaritätsprinzip, Sammlung Politeia Bd. II, Heidelberg 1953,
19-44
(zit.: Philosophische Begründung")
- Henze, Karl-Otto : Verwaltungsrechtliche Probleme der staatlichen Finanzhilfe zugunsten Privater,
Heidelberg 1958
(zit.: "Finanzhilfe")
- Herzog, Roman : Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung,
Staat 1963, 399-423
- Hesse, Konrad : Der Gleichheitsgrundsatz im Staatsrecht,
AöR 77 (1951/52), 167-224
- Heupel, Heinrich : Wasserwirtschaft und Landeskultur aus der Sicht der Landkreise,
Selbstverwaltung 1957, 90-93
- Hofmann, Walter : Genehmigungsvorbehalt und Staatsaufsicht: Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht,
Speyerer Schriften 19 (1963), 81-96
(zit.: "Genehmigungsvorbehalt")

- Huber, Ernst-Rudolph: Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2 Bände,
2. Auflage Tübingen 1953/54
(zit.: "WVR")
- ders. : Über den Rechtsweg für Klagen aus
"Übernahmeverträgen" der Einfuhr-
lenkung,
DÖV 1956, 355-357
- ders. : Selbstverwaltung der Wirtschaft,
Stuttgart 1958
(zit.: "Selbstverwaltung")
- Imboden, Max : Der verwaltungsrechtliche Vertrag,
Basel 1958
(zit.: "Vertrag")
- ders. : Das Gesetz als Garantie rechtsstaat-
licher Verwaltung,
2. Auflage Basel und Stuttgart 1962
(zit.: "Gesetz")
- Ipsen, Hans-Peter : Öffentliche Subventionierung Privater
DVBl. 1956, 461-469, 498-505, 602-613
- Janknecht, Hans : Rechtsformen von Subventionierungen,
Diss. jur. Münster 1964
(zit.: "Rechtsformen")
- Jellinek, Walter : Verwaltungsrecht,
3. Auflage 1931; unveränderter Neu-
druck, Offenburg 1948 nebst Nach-
trag 1950
(zit.: "VwR")
- Jesch, Dietrich : Unbestimmter Rechtsbegriff und Er-
messen in rechtstheoretischer und
verfassungsrechtlicher Sicht,
AöR 82 (1957), 163-249
- Junker, Heinrich : Gemeinschaftsaufgaben zwischen Staat
und Gemeinden (Gemeindeverbänden)
unter der Selbstverwaltungsgarantie:
Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund,
Ländern und Gemeinden, Speyerer
Schriften Bd. 11 (1961), 79-93
(zit.: "Gemeinschaftsaufgaben")
- Klein, Friedrich : Verfassungsrechtliche Grenzen der
Gemeinschaftsaufgaben: Gemeinschafts-
aufgaben zwischen Bund, Ländern und
Gemeinden, Speyerer Schriften Bd. 11
(1961), 125-174
(zit.: "Verfassungsrechtliche Gren-
zen")

- Klinger, Hans : Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar.
Göttingen 1960
(zit.: "VwGO")
- Kollmann, Ottmar : Zur Frage der Staatsaufsicht über
Körperschaften des öffentlichen
Rechts,
BayVBl. 1957, 105-108
- Kommission für die Gutachten über die Finanzreform in
Finanzreform : der Bundesrepublik Deutschland,
2.Auflage Stuttgart, Köln, Berlin,
Mainz 1966
(zit.: "Gutachten")
- Köttgen, Arnold : Subventionen als Mittel der Verwal-
tung,
DVBl. 1953, 485-491
- ders. : Art. Selbstverwaltung,
HdSW IX, 220-225
- ders. : Art. Staatsaufsicht,
HdSW IX, 738-740
- ders. : Fondsverwaltung in der Bundesrepublik,
Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1965
(zit.: "Fondsverwaltung")
- Krüger, Herbert : Wirtschaftsverfassung, Wirtschafts-
verwaltung, Rechtsstaat,
BB 1953, 565-568
- ders. : Die Auflage als Instrument der Wirt-
schaftsverwaltung,
DVBl. 1955, 380-387, 450-457, 518-524
- ders. : Das besondere Gewaltverhältnis,
VVDStRL 15 (1957), 109-132
- ders. : Allgemeine Staatslehre,
Stuttgart 1964
(zit.: "Staatslehre")
- Küchenhoff, Günther: Staatsverfassung und Subsidiarität:
Utz (Hg.), Das Subsidiaritätsprinzip,
Sammlung Politeia Bd.II, Heidelberg
1953, 67-99
(zit.: "Subsidiarität")
- Kümmell, Dieter : Die Wandlung vom preußischen Wasser-
genossenschafts- und Deichrecht zum
Recht der Wasser- und Bodenverbände,
Zeitschrift für Agrar- und Wasser-
recht 1938, 97-118

- Larenz, D. : Die Wasserverbandsverordnung im Lichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1952, 357-361 u. DVBl. 1953, 293-296
- ders. : Wasserverbandsverordnung und Grundgesetz, DVBl. 1954, 455-456
- Lepsien, Wolfgang : Prinzipien der Leistungsverwaltung, Diss. jur. Münster 1961 (zit.: "Leistungsverwaltung")
- Linckelmann, Karl : Überblick über die Geschichte der Wasser- und Bodenverbände, WuB 1950, 139-144
- ders. : Die Wasserverbandgesetzgebung im Lichte des Grundgesetzes, DVBl. 1954, 148-153 u. 794-796
- ders. : Das Wasser- und Bodenverbandsrecht, Art und Umfang seiner Fortgeltung, WuB 1954, 2-6, 29-36
- ders. : Erwägungen zum Erftverband und zur Kerngestalt der Wasser- und Bodenverbände, Bielefeld (ohne Jahr) (zit.: "Kerngestalt")
- ders. : Untersuchungen zum Wasser- und Bodenverbandsrecht, Bielefeld 1954 (zit.: "Untersuchungen")
- ders. : Zur Eigenart und Weiterentwicklung der wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltung, DÖV 1955, 652-656, 685-688, 717-721
- ders. : Zum staatsrechtlichen Lehrbegriff der "mittelbaren Staatsverwaltung", DÖV 1959, 561-569, 813-817
- ders. : Zu den Unterhaltungsverbänden für Einzugsgebiete, Wasserwirtschaft 1960, 57-62
- Lüders, Karl -
Leis, Günter : Niedersächsisches Deichgesetz. Kommentar, Hamburg 1964
- Lycker, Hilmar : Die Rechtsgrundlagen der öffentlichen Körperschaft im heutigen Verwaltungsrecht, Diss. jur. Bonn 1960 (zit.: "Körperschaft")

- Mallmann, Walter : Schranken nichthoheitlicher Verwaltung,
VVDStRL 19 (1961), 165-207
- Mang, Johann : Kommunales Prüfungswesen und
Staatsaufsicht,
BayVBl. 1956, 168-173
- v.Mangoldt, Hermann : Nebenbestimmungen bei rechtsgewäh-
renden Verwaltungsakten,
VwArch. 37 (1937), 101-127
- v.Mangoldt, Hermann - Das Bonner Grundgesetz,
Klein,Friedrich : 2.Auflage Berlin und Frankfurt,
seit 1957
(zit.: "GG")
- Martens, Wolfgang : Fehlerhafte Nebenbestimmungen im
Verwaltungsprozeß,
DVBl. 1965, 428-432
- Mayer, Otto : Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bände,
3.Auflage München und Leipzig 1924
- Maunz, Theodor : Die staatliche Verwaltung der Zu-
schüsse und Subventionen,
BayVBl. 1962, 1-5
- ders. : Deutsches Staatsrecht,
13. Auflage München und Berlin 1964
(zit.: "Staatsrecht")
- Maunz,Theodor - Grundgesetz. Kommentar,
Dürig, Günther : 2. Auflage München und Berlin 1964
(zit.: "GG")
- Meinhold, Wilhelm : Art. Subventionen,
HdSW X, 236-247
- Mensing, Willi : Zur Mitgliedschaft in den Nieder-
sächsischen Unterhaltungsverbänden,
ZfW 1966, 43-55
- Möller, Ferdinand : Gemeindliche Subventionsverwaltung,
Köln 1963
- Müller, Klaus : Zur Problematik der Genehmigungs-
vorbehalte im Kommunalrecht,
VwArch. 54 (1963), 170-197
- v. Münch, Ingo : Die Bindung des Gesetzgebers an den
Gleichheitssatz bei der Gewährung
von Subventionen,
AöR 85 (1960), 270-300

- v. Münch, Ingo : Staatliche Wirtschaftshilfe und Subsidiaritätsprinzip,
JZ 1960, 303-306
- Niehuss (ohne Vornamen): Zum Recht der Wasser- und Bodenverbände,
Wasserwirtschaft 1950/51, 399-400
- Obermayer, Klaus : Das Bundesverfassungsgericht und der Vorbehalt des Gesetzes,
DVBl. 1959, 354-358
- Peters, Hans : Rechtsstaat und Rechtssicherheit,
RStW III, 66-77
- Pfeiffer, Kurt : Die Staatsaufsicht über die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts unter besonderer Berücksichtigung der bayerischen Verhältnisse,
Diss. jur. Erlangen 1958
(zit.: "Staatsaufsicht")
- Popitz, Johannes : Der Finanzausgleich,
HdbFW 1.Auflage Bd. II, 338-375
- Preuß, Hugo : Selbstverwaltung,
HdKomW III, 768-776
- Rehder, Joachim : Neues Deichrecht in Niedersachsen,
ZfW 1965, 16-25
- Rendtorff, Trutz : Kritische Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip,
Staat 1962, 405-430
- Riederer, Johann - Bayerisches Wassergesetz. Kommentar,
Sieder, Frank : München 1957
(zit.: "bayWG")
- Rietdorf, Fritz : Zum staatsrechtlichen Lehrbegriff der "mittelbaren Staatsverwaltung",
DÖV 1959, 671-674
- Roser, Thomas : Der staatliche Kredit,
Diss. jur. Tübingen 1965
(zit.: "Kredit")
- Salzwedel, Jürgen : Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung,
ArchKomW 1962, 203-220
- ders. : Staatsaufsicht in der Verwaltung,
VVDStRL 22 (1965), 206-263
- Scheel, W. : Die Grundsätze des Finanzausgleichs,
StuKvW 1956, 69-71, 93-95, 117-119,
138-139

- Scheuner, Ulrich : Grundfragen des modernen Staates,
RStW III, 126-165
- ders. : Wirtschaftliche und soziale
Selbstverwaltung,
DÖV 1952, 609-615
- ders. : Die staatliche Intervention im
Bereich der Wirtschaft,
VVDStRL 11 (1954), 1-74
- ders. : Gemeindeverfassung und kommunale
Aufgabenstellung in der Gegenwart,
ArchKomW 1962, 149-178
- Schindler, Dietrich: Die Bundessubventionen als Rechts-
problem,
Aarau 1952
(zit.: "Bundessubventionen")
- Schüle, Adolf : Die staatliche Intervention im
Bereich der Wirtschaft,
VVDStRL 11 (1954), 75-112
- Schütz, Erwin : Der Widerruf gesetzwidriger begün-
stigender Verwaltungsakte,
DÖV 1958, 449-452
- Schwarz, Otto : Art. Dotationen,
WBStVR I, 615-618
- Seeberger, Werner : Genehmigungsvorbehalte im Kommunal-
recht,
Städtetg 1961, 535-538
- Seehusen : Neues Deichrecht in Niedersachsen,
(ohne Vornamen) RdL 1963, 141-147
- Seiler, Gerhard : Kommunale Finanzen und Kommunalauf-
sicht: Aktuelle Probleme der Kommu-
nalaufsicht,
Speyerer Schriften 19 (1963), 99-110
- Siebert, Wolfgang : Zur neueren Rechtsprechung über die
Abgrenzung von Zivilrechtsweg und
Verwaltungsrechtsweg,
DÖV 1959, 733-737
- Sievers, Rudolf : Wasserrecht: M. von Brauchitsch,
Verwaltungsgesetze des Bundes und
der Länder, neu hsg. v. C.H.Ule;
Bd. IV 1.Halbband, Köln, Berlin,
Bonn, München 1964

- Spanner, Hans : Empfiehlt es sich, den allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts zu kodifizieren?
Verh.DJT 43 (1960), Bd. I 2.Teil
- Stadler, Kurt : Die finanzverfassungsrechtliche Bedeutung des "Fernseh-Urteils",
DÖV 1961, 453-456
- Stahl, Friedrich-Julius: Die Staatslehre,
3.Auflage Heidelberg 1856
(zit.: "Staatslehre")
- Stern, Klaus : Rechtsfragen der öffentlichen Subventionierung Privater,
JZ 1960, 518-525, 557-562
- Süsterhenn, Adolf : Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung:
Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift für Hans Nawiasky, München 1956, 141-155
(zit.: "Subsidiaritätsprinzip")
- Thieme, Werner : Die besonderen Gewaltverhältnisse,
DÖV 1956, 521-529
- ders. : Subsidiarität und Zwangsmitgliedschaft,
Saarbrücken 1962
(zit.: "Subsidiarität")
- Thoma, Richard : Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Rechtsprechung,
HdbDStR II, § 76
- Tönniesmann, P.A. : Das neue Recht der Wasser- und Bodenverbände,
RVBl. 1937, 914-917
- Triepel, Heinrich : Die Reichsaufsicht,
Berlin 1917
(zit.: "Reichsaufsicht")
- Ule, Carl Hermann : Über das Verhältnis von Verwaltungsstaat und Rechtsstaat,
Stuttgart 1957
(zit.: "Verwaltungsstaat und Rechtsstaat")
- ders. : Das besondere Gewaltverhältnis,
VVDStRL 15 (1957), 133-185

- Ule, Carl Hermann : Verwaltungsgerichtsbarkeit: M. von Brauchitsch, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, neu hsg. von C.H. Ule; Bd. I, 2.Halbband, 2.Auflage Köln, Berlin, Bonn, München 1962
- v.Unruh, Georg-Christoph: Zur wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltung,
DÖV 1957, 45-47
- ders. : Aufgaben der wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltung in einem Küstenkreis,
Selbstverwaltung 1957, 273-275
- van der Ven, J.-J.M.: Organisation, Ordnung und Gerechtigkeit: Utz, Das Subsidiaritätsprinzip, Sammlung Politeia Bd. II, Heidelberg 1953, 45-65
(zit.: "Organisation")
- Vialon, Karl : Haushaltsrecht. Kommentar zur RHO und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes,
2. Auflage Berlin und Frankfurt 1959
- Weber, Werner : Gegenwartsprobleme der Verwaltungsordnung,
DÖV 1951, 509-518
- ders. : Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart,
Göttingen 1953
(zit.: "Staats- und Selbstverwaltung")
- ders. : Zur Frage der Rechnungsprüfung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts,
DöH 1954, 27-40
- ders. : Selbstverwaltung und Staatsverwaltung in der Wasserwirtschaft,
RWaWi Heft 1 (1955), 34-50
- ders. : Art. Körperschaften des öffentlichen Rechts,
HdSW VI, 38-41
- ders. : Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem: Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht,
Speyerer Schriften 19 (1963), 17-36
(zit.: "Kommunalaufsicht")

- Weimar, Robert : Aufbau und Struktur des Finanzausgleichs,
Gemeinde 1962, 180-182
- Werner, Paul : Auswirkungen der Zweistufentheorie
im Subventionsrecht: Wandlungen der
rechtsstaatlichen Verwaltung,
Speyerer Schriften 13 (1962), 97-113
(zit: "Zweistufentheorie")
- Wiedemann, Werner : Inwieweit widerspricht die Wasser-
verbandverordnung dem Grundgesetz?
WuB 1952, 305-311
- ders. : Die Aufgaben des Staates bei der Un-
terhaltung und dem Ausbau von Ge-
wässern und Deichen,
RWaWi Heft 12 (1962), 77-89
- Winkler, Günther : Der Bescheid,
Wien 1956
(zit.: "Bescheid")
- Witzel, Gustav : Die Wasserverbandsverordnung als
Bundes- oder Landesrecht,
DÖV 1957, 198-201
- ders. : Mittelaufbringung für Unternehmen
der Wasser- und Bodenverbände,
ZfW 1962, 26-34
- Wixforth, Gerd : Die gemeindliche Finanzhoheit und
ihre Grenzen,
Siegburg 1964
(zit.: "Finanzhoheit")
- Wolff, Hans J. : Verwaltungsrecht I,
6. Auflage München und Berlin 1965
(zit.: "VwR I")
- ders. : Verwaltungsrecht II,
München und Berlin, 1. Auflage 1962
2. Auflage 1967
(zit.: "VwR II")
- ders. : Verwaltungsrecht III,
München und Berlin 1966
(zit.: "VwR III")
- Wüsthoff, Alexander : Neuregelung des Wasserverbandrechts,
BB 1954, 877-879
- ders. : Einführung in das deutsche Wasser-
recht,
3. Auflage Berlin 1962
(zit.: "Wasserrecht")

Zuhorn, Karl -
Hoppe, Werner :

Gemeinde-Verfassung. Das Gemeinde-
recht in Nordrhein-Westfalen,
Bd.I, 2. Auflage Siegburg 1962

Zuleeg, Manfred :

Die Rechtsform der Subventionen,
Berlin 1965
(zit.: "Subventionen")

A b k ü r z u n g s v e r z e i c h n i s

a.A.	anderer Ansicht
AllgBBewBed.	Allgemeine Bewilligungsbedingungen für die Gewährung von Zuwendungen des Bundes nach § 64 a RHO, Anlage 2 zu Nr.12 der Richtlinien der Bundesregierung betreffend Zuwendungen des Bundes an außerhalb der Bundesverwaltung stehende Stellen und für den Nachweis der Verwendung der Mittel nach § 64 a Abs.1 RHO vom 1.April 1953 (GMBI. S.150)
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts (seit 1886; bis 1910: Archiv für öffentliches Recht)
ArchKomW	Archiv für Kommunalwissenschaften (seit 1962)
Art.	Artikel
bay	bayerisch
bayAbWANlFinRichtl.	Finanzierungsrichtlinien betreffend freiwillige Zuschüsse (des Staates Bayern) zum Bau von Abwasserbeseitigungsanlagen v. März 1956, unveröffentlicht; abgedruckt: HdbDWR IV, Nr. G 430 T.
bayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern v. 25.Januar 1952 (SaBl.172)
BayVB1.	Bayerische Verwaltungsblätter (N.F. seit 1955)
bayVf	Verfassung des Freistaates Bayern v. 2. Dezember 1946
bayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
bayVfGH	Verfassungsgerichtshof für den Freistaat Bayern
bayWG	Bayerisches Wassergesetz v. 26.Juli 1962 (GVBl. S.143)
BB	Der Betriebsberater (Zeitschrift seit 1946)
Bd.	Band

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch v. 18. August 1896 (RGBl. S.195)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHP 1965	Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1965 (zit. nach Kapitel und Titel)
bln	berliner
blnWG	Berliner Wassergesetz v. 23. Februar 1960 (GVBl. S.133)
BmFLuF	Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
bre	bremisch
breWG	Bremisches Wassergesetz v. 13. März 1962 (GBI. S.59)
breVf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen v. 21. Oktober 1947 (GBI. S.251)
BRHG	Gesetz über Errichtung und Aufgaben des Bun- desrechnungshofes v. 27. November 1950 (BGBI. S.765)
BVfG	Bundesverfassungsgericht
bw	baden-württembergisch
bwGO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg v. 25. Juli 1955 (SaBl. S.1003)
bwWG	Wassergesetz für Baden-Württemberg v. 25. Februar 1960 (GBI. S.17)
bwVf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg v. 11. November 1953 (SaBl. S.1776)
BZuwRichtl.	Richtlinien der Bundesregierung betreffend Zuwendungen des Bundes an außerhalb der Ver- waltung stehende Stellen und für den Nachweis der Verwendung der Mittel nach § 64 a Abs.1 RHO v. 1. April 1953 (GMBI. S.150)
Diss. jur.	juristische Dissertation
DÖH	Der öffentliche Haushalt (Zeitschrift seit 1954)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift seit 1947)
DV	Deutsche Verwaltung (Zeitschrift von 1943 -1949)

DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Fortsetzung des Reichsverwaltungsblatts seit 1950)
E	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des davor genannten Gerichts
Erl.	Erläuterung
ERP	European Recovery Program
FM	Minister der Finanzen
Fußn.	Fußnote
G	Gesetz
GBI.	Gesetzblatt
Gedschr.f. Jellinek	Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, hsg. v. Otto Bachof, Martin Draht, Otto Gönnerwein u. Ernst Walz, München 1955, Neudruck 1962
Gemeinde	Die Gemeinde (Zeitschrift seit 1949)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949 (BGBl. S.1)
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt, hsg. v. Bundesministerium des Innern (seit 1950)
GS NW	Sammlung des bereinigten Landesrechts Nordrhein-Westfalen 1945 bis 1. Januar 1957
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hsg. v. Gerhard Anschütz u. Richard Thoma, 2 Bde, Tübingen 1930/32
HdbDWR	Handbuch des Deutschen Wasserrechts. Hsg. v. Alexander Wüsthoff u. Walther Kumpf, 4 Bde, Berlin 1958
HdbFW	Handbuch der Finanzwissenschaft. Hsg. v. Wilhelm Gerloff und Franz Meisel, Tübingen. Bd.I 1926; Bd.II 1927; Bd.III 1929. 2.Auflage hsg. von Wilhelm Gerloff und Fritz Neumark. Tübingen. Bd.I 1952; Bd.II 1956; Bd.III 1958
HdKomW	Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. Hsg. v. Josef Brise, Otto Most, Hugo Lindemann, Hugo Preuss und Albert Südekum. 4 Bde. Jena 1918-1924 mit 2 Ergänzungsbänden 1927

HdStW	Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Hsg. v. Ludwig Elster, Adolf Weber und Friedrich Wieser, 4. Auflage 8 Bde, Jena 1923-1928 mit Ergänzungsband 1929
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Hsg. v. Erwin von Beckenrath u.a., 12 Bde, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1956-1965
he	hessisch
heBeregAnlBeihRichtl.	Richtlinien für die Gewährung von Beihilfen zur Erstellung von Beregnungsanlagen, Erl. des heMfELuF v. 23. Oktober 1964 (StAnz S.1392)
heFAG	(hessisches) Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs v. 21. Dezember 1964 (GVBl. I S.233) i.d.F. v. 17. Dezember 1965 (GVBl. I S.344)
heTrinkWuAbWAnlZusch-Richtl.	Richtlinien für die Gewährung von Zuschüssen und Schuldendiensthilfen zum Bau von Trinkwasser- und Abwasseranlagen, Erl. des heMfELuF v. 1. Februar 1965 (StAnz. S.301)
heWG	Hessisches Wassergesetz v. 6. Juli 1960 (GVBl. S.69)
Hg., hg. (Hrs.,hsg.)	Herausgeber, herausgegeben
h.M.	herrschende Meinung
hmb	hamburgisch
hmbWG	Hamburgisches Wassergesetz v. 20. Juli 1960 (GVBl. S.335)
HmbVf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg v. 6. Juni 1952 (SaBl. S.717)
i.d.F.	in der Fassung
i.e.S.	im engeren Sinne
i.w.S.	im weiteren Sinne
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (1907-1938; N.F. seit 1951)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift seit 1961)

DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Fortsetzung des Reichsverwaltungsblatts seit 1950)
E	Ämtliche Sammlung der Entscheidungen des davor genannten Gerichts
Erl.	Erläuterung
ERP	European Recovery Program
FM	Minister der Finanzen
Fußn.	Fußnote
G	Gesetz
GBL.	Gesetzblatt
Gedschr.f. Jellinek	Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, hsg. v. Otto Bachof, Martin Draht, Otto Gönnerwein u. Ernst Walz, München 1955, Neudruck 1962
Gemeinde	Die Gemeinde (Zeitschrift seit 1949)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949 (BGBl. S.1)
GMBL.	Gemeinsames Ministerialblatt, hsg. v. Bundesministerium des Innern (seit 1950)
GS NW	Sammlung des bereinigten Landesrechts Nordrhein-Westfalen 1945 bis 1. Januar 1957
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hsg. v. Gerhard Anschütz u. Richard Thoma, 2 Bde, Tübingen 1930/32
HdbDWR	Handbuch des Deutschen Wasserrechts. Hsg. v. Alexander Wüsthoff u. Walther Kumpf, 4 Bde, Berlin 1958
HdbFW	Handbuch der Finanzwissenschaft. Hsg. v. Wilhelm Gerloff und Franz Meisel, Tübingen. Bd.I 1926; Bd.II 1927; Bd.III 1929. 2. Auflage hsg. von Wilhelm Gerloff und Fritz Neumark. Tübingen. Bd.I 1952; Bd.II 1956; Bd.III 1958
HdKomW	Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. Hsg. v. Josef Brise, Otto Most, Hugo Lindemann, Hugo Preuss und Albert Südekum. 4 Bde. Jena 1918-1924 mit 2 Ergänzungsbänden 1927

HdStW	Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Hsg. v. Ludwig Elster, Adolf Weber und Friedrich Wieser, 4. Auflage 8 Bde, Jena 1923-1928 mit Ergänzungsband 1929
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Hsg. v. Erwin von Becke- rath u.a., 12 Bde, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1954-1965
he	hessisch
heBeregAnlBeihRichtl.	Richtlinien für die Gewährung von Beihilfen zur Erstellung von Be- rechnungsanlagen, Erl. des heMfELuF v. 23. Oktober 1964 (StAnz S.1392)
heFAG	(hessisches) Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs v. 21. De- zember 1964 (GVBl. I S.233) i.d.F. v. 17. Dezember 1965 (GVBl. I S.344)
heTrinkWuAbWAnlZusch- Richtl.	Richtlinien für die Gewährung von Zuschüssen und Schuldendiensthil- fen zum Bau von Trinkwasser- und Abwasseranlagen, Erl. des heMfELuF v. 1. Februar 1965 (StAnz. S.301)
heWG	Hessisches Wassergesetz v. 6. Juli 1960 (GVBl. S.69)
Hg., hg. (Hrs.,hsg.)	Herausgeber, herausgegeben
h.M.	herrschende Meinung
hmb	hamburgisch
hmbWG	Hamburgisches Wassergesetz v. 20. Juli 1960 (GVBl. S.335)
HmbVf	Verfassung der Freien und Hanse- stadt Hamburg v. 6. Juni 1952 (SaBl. S.717)
i.d.F.	in der Fassung
i.e.S.	im engeren Sinne
i.w.S.	im weiteren Sinne
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (1907-1938; N.F. seit 1951)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift seit 1961)

JZ	Juristenzeitung (Fortsetzung der Deutschen Rechtszeitschrift und der Süddeutschen Juristenzeitung seit 1951)
l	links, link(er, -e)
MBl.	Ministerialblatt
MfELuF	Minister(ium) für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Mio	Million(en)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
nds	niedersächsisch
ndsDeichG	Niedersächsisches Deichgesetz v. 1.März 1963 (GVBl. S.81)
ndsFAG	(niedersächsisches) Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) v. 8.Dezember 1961 (GVBl. S.337) i.d.F. v. 24.April 1964 (GVBl. S.83)
ndsWaWiBewBed.	Bewilligungsbedingungen für die Gewährung von Zuwendungen des Landes zur Förderung der Wasserwirtschaft und Bodenkultur und für den Nachweis der Verwendung der Mittel nach § 64 a Abs.1 RHO, Anlage A zu Nr. 25 der ndsWaWiZuwVorschr.
ndsWaWiZuwVorschr.	Vorschriften für die Gewährung von Zuwendungen des Landes (Niedersachsen) zur Förderung der Wasserwirtschaft und Bodenkultur, RdErl. des ndsMfELuF v. 23. März 1956 (ndsMBl. S.277)
ndsWG	Niedersächsisches Wassergesetz v.7.Juli 1960 (GVBl. S.105) i.d.F. v. 14. Dezember 1962 (GVBl. S.286)
ndsVf	Vorläufige niedersächsische Verfassung v. 13.April 1951 (SaBl. 467)
N.F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (seit 1947)
NW, nw	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
nwFAG 1965	Gesetz zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Rechnungsjahr 1965 v. 13.Januar 1965 (GVBl. NW S.8)

nwGO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 1952 i.d.F. v. 28. Oktober 1952 (SaBl. 1358)
nwHP 1965	Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Rechnungsjahr 1965, zit. nach Kapitel und Titel
nwRHG	Gesetz über die Errichtung eines Landesrechnungshofes und die Rechnungsprüfung im Lande Nordrhein-Westfalen v. 6. April 1948 (GS Nw S. 621)
nwWaWiFinHRichtl.	Richtlinien für die Gewährung von Finanzierungshilfen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen, RdErl. des nwmfELuF v. 27. Juni 1962 (MBL. NW S. 1163) i.d.F. des RdErl. v. 20. August 1964 (MBL. NW S. 1265)
nwWG	Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen v. 22. Mai 1962 (GVBl. NW S. 235)
nwVf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 18. Juni 1950 (SaBl. 670)
OVG	Oberverwaltungsgericht
pr	preußisch
prGS	Preußische Gesetzessammlung (1907-1945; bis 1906: Gesetzessammlung für die Königlich Preussischen Staaten)
prWG	(preußisches) Wassergesetz v. 7. April 1913 (prGS S. 53) (außer Kraft)
r	recht(er, -e), rechts
RdErl.	Runderlaß
RdL	Recht der Landwirtschaft (Zeitschrift seit 1949)
RdNr.	Randnummer
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RHO	Reichshaushaltsordnung v. 1922 i.d.F. v. 14. April 1930 (RGBl. II S. 693)
Richtlinien Grüner Plan 1960	Richtlinien für die Durchführung des Grünen Planes 1960: Grüner Bericht und Grüner Plan 1960. Hg. BMfELuF. (auszugsweise zit: HdbDWR IV, Nr. G 102 T)

rhpf	rheinland-pfälzisch
rhpfWaWiFinRichtl.	Finanzierungsrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung (Neufassung 1962), Erl. des rhpfMfELuF v. 1. Februar 1962 (MBL. S.311) i.d.F. des Änderungserlasses v. 22. März 1963 (MBL. Sp.355)
rhpfWG	(rheinland-pfälzisches) Landeswassergesetz v. 1. August 1960 (GVBl. S.153)
rhpfVf	Verfassung für Rheinland-Pfalz v. 18. Mai 1947 (GVBl. S.209)
rhpfVfGH	Verfassungsgerichtshof von Rheinland-Pfalz
RKO	Reichskassenordnung v. 6. August 1927 (RMBL. S.357)
RMBL.	Reichsministerialblatt (v. 1924-1945)
RStW	Recht - Staat - Wirtschaft. Schriftenreihe für Staatswissenschaftliche Fortbildung, hg. v. Wandersleb, I. Stuttgart und Köln 1949, II. Stuttgart und Köln 1950, III. Düsseldorf 1951, IV. Düsseldorf 1953
RWaWi	Das Recht der Wasserwirtschaft. Veröffentlichungen des Instituts für das Recht der Wasserwirtschaft an der Universität Bonn, Köln-Berlin-Bonn-München, seit 1955
RVBl.	Reichsverwaltungsblatt (Zeitschrift v. 1934-1943)
S.	Seite
sa	saarländisch
SaBl.	Sammelblatt für Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder (seit 1950)
saWG	Gesetz Nr. 17, "Saarländisches Wassergesetz" v. 28. Juni 1960 (Amtsblatt S.511)
saVf	Verfassung des Saarlandes v. 15. Dezember 1947 (Amtsblatt S.1077) u. v. 20. Dezember 1956 (SaBl. 1957 S.163)
schlh	schleswig-holsteinisch
schlhWG	Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein v. 25. Februar 1960 (GVBl. S.39)

Selbstverwaltung	Die Selbstverwaltung. Organ des Deutschen Landkreistages (Zeitschrift seit 1947)
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt(er, -e, -es)
Sp.	Spalte
Staat	Der Staat (Zeitschrift seit 1962)
StAnz.	Staatsanzeiger
Städtetag	Der Städtetag (Zeitschrift; N.F. seit 1948)
StuKvw	Staats- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift seit 1955)
s.u.	siehe unten
u.a.m.	und andere mehr
VA	Verwaltungsakt
Verh.DJT	Verhandlungen des Deutschen Juristentages (seit 1860)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (seit 1924)
VwGO	(Bundes-)Verwaltungsgerichtsordnung v. 21. Januar 1960 (SaBl. S.173)
VwArch	Verwaltungsarchiv (1883-1942 und seit 1957)
VwR	Verwaltungsrecht
VwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland. Hg. v. G. Ziegler (seit 1949) (zit. nach Jahrgang und Seite)
Wasserwirtschaft	Die Wasserwirtschaft (Zeitschrift seit 1908)

WBDS ^t VR	Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, begründet von Karl von Stengel; 2. Auflage hg. v. Max Fleischmann, 3 Bde, Tübingen 1911-1914
WHG	(Bundes-)Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) v. 27. Juli 1957 (SaBl. 1491)
WuB	Wasser und Boden (Zeitschrift seit 1949)
WVR	Wirtschaftsverwaltungsrecht
WVVO	Erste (Reichs-)Verordnung über Wasser- und Bodenverbände (Erste Wasserverbandverordnung) v. 3. September 1937 (RGBl. S.933)
z.B.	zum Beispiel
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht (seit 1962)
z.Zt.	zur Zeit

§ 1

Einleitung

In neuerer Zeit ist es bekanntermaßen nicht so sehr die traditionelle Ordnungstätigkeit der staatlichen Verwaltung, die verwaltungsrechtliche Probleme aufwirft, sondern in zunehmendem Maße deren Leistungstätigkeit. Die Formen von Befehl und Zwang sind in weiten Bereichen der öffentlichen Verwaltung durch die Formen von Gewährungen von Vergünstigungen und geldlichen Zuwendungen ersetzt worden. Dieser neuartige Verwaltungsbereich ist durch größere behördliche Entscheidungs- und Handlungsfreiheit gekennzeichnet. Die bloße haushaltsmäßige Mittelbereitstellung nach Maßgabe eines geschätzten zukünftigen Bedarfs sowie die von Rechtsformen wenig vorbereitete nachfolgende Mittelvergabe bieten der Verwaltung neuartige und vielfach variable Mittel zu eigenmächtiger Sozialgestaltung. Andererseits erwächst aus dieser Frucht der Finanzmacht des Staates für die Zuwendungsempfänger die Gefahr, daß die Entgegennahme der Staatshilfen zu einer mehr oder weniger freiwilligen Aufgabe eigener Schutzrechte gegenüber der Staatsgewalt führt. Die Förderungsadressaten können insbesondere dadurch unter einen verschleierte substantiellen Staatseinfluß geraten, daß sich die Verwaltung über geeignete Auflagen und Bedingungen zum Bewilligungsbescheid bestimmte Duldungspflichten des Empfängers ausbedingt und sich Kontrollrechte bezüglich der Art und Weise der Mittelverwendung vorbehält.

Einen großen Problemkreis bilden hier die staatlichen Subventionierungen der Privatwirtschaft, bei denen die geförderten Betriebe häufig in das Feld staatlicher Interventionsbestrebungen geraten¹⁾. Staatliche Mittelzuwendungen sind aber nicht nur an private Dritte adressiert.

1) Vgl. die Beiträge von Scheuner und Schüle, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft: VVDStRL 11 (1954), 1 ff. und 75 ff.

Empfänger können auch untere Verwaltungsträger sein. Im Vordergrund der verwaltungsinternen Spielart der Leistungsverwaltung steht die umfassende Fondsverwaltung sowohl des Bundes als auch der Länder. Bund und Länder stehen den unteren Verwaltungsträgern in der Weise finanziell bei, daß jene zur besseren Aufgabenerfüllung Zuschüsse, Darlehen, Zinsverbilligungen und andere Beihilfen erhalten. Auch hier werden die Mittel nach der Methode freier Fondsverwaltung, nur von ministeriellen Richtlinien begrenzt, vergeben, wobei die mittelbewirtschaftenden Behörden die Mittelbewilligung häufig mit Nebenbestimmungen versehen und dadurch die Verwendung der Gelder in bestimmte Bahnen lenken. Jene mannigfaltigen staatlichen Verwendungskontrollen erhalten dann eine besondere rechtliche Problematik, wenn es sich bei dem Förderungsobjekt um eine Selbstverwaltungskörperschaft handelt, der in den eigenen Angelegenheiten das Recht auf selbstverantwortliche Aufgabenerfüllung zusteht. In diesen Fällen gerät die staatliche Kontrolle über die Mittelverwendung in eine faktische Parallelität zur allgemeinen Körperschaftsaufsicht. Die staatliche Finanzmacht bietet sogar die Möglichkeit, staatlichen Wünschen außerhalb oder gerade ergänzend zu der Staatsaufsicht gegenüber den Selbstverwaltungskörperschaften Nachdruck zu verleihen.

Eine derartige Kollisionsgefahr zwischen staatlichem Einflußinteresse und körperschaftlichem Selbstverwaltungsrecht besteht einmal im Bereich zwischen Staat und Gemeinden, wenn jene für die Bewältigung besonderer Aufgaben, etwa für Schul-, Krankenhaus- oder Theaterbau staatliche Zweckzuweisungen erhalten. Die finanzielle Unselbständigkeit der Kommunen hat gerade in jüngster Zeit zu zahlreichen Untersuchungen und Neuordnungsvorschlägen in der Rechts- und Finanzwissenschaft geführt²⁾.

Im Schatten jener politisch aktuellen Finanzmisere der Gemeinden und ihrer wissenschaftlichen Durchdringung verblieben notgedrungen diejenigen Probleme, die sich im Zusammen-

2) Vgl. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd.8 (1960) und Bd.11 (1961); Kommission für die Finanzreform, Gutachten.

hang mit den staatlichen Finanzhilfen an andere, politisch weniger bedeutsame, ebenfalls finanziell unselbständige Selbstverwaltungskörperschaften ergeben. Unter diesen sind es heute besonders die zahlreichen Wasser- und Bodenverbände als Träger der öffentlichen Wasserwirtschaft, die weitgehend außerstande sind, die anstehenden Aufgaben z.B. einer neuzeitlichen Sturmflutsicherung, einer Abwässerreinigung, einer Gewässerunterhaltung oder einer zentralen Wasserversorgung allein aus körperschaftlichen Eigenmitteln zu finanzieren. Bei der Betrachtung ihrer finanziellen Probleme kann nicht all das ohne weiteres übernommen werden, was bisher für die staatlichen Zuwendungen an die Privatwirtschaft oder an die Kommunen für richtig erachtet wurde. Vielmehr bedingt die organisationsrechtliche Sonderstellung der Wasser- und Bodenverbände sowie die sachliche Eigenart ihrer Aufgaben eine selbständige Betrachtung der Erscheinungen.

Mit der folgenden Untersuchung soll nicht etwa ein erneuter Versuch unternommen werden, die allgemeinen Probleme der staatlichen Fondsverwaltung einer Lösung zuzuführen. Auch geht es nicht darum, den allgemeinen Selbstverwaltungsstatus der Wasser- und Bodenverbände in allen Einzelfragen genauestens der Staatsverwaltung gegenüber abzugrenzen. Es ist vielmehr Aufgabe der Untersuchung, den Umfang und die Vergabetechnik der heutigen staatlichen Förderungsmaßnahmen zugunsten der Wasser- und Bodenverbände aufzuzeigen sowie den dadurch zugleich praktisch oder wenigstens potentiell hervorgerufenen Staatseinfluß auf den verbandlichen Selbstverwaltungsbereich rechtlich zu analysieren, inhaltlich von ähnlichen Erscheinungen zu unterscheiden, begrifflich zu kennzeichnen und schließlich an die bestehenden allgemeinen und besonderen rechtlichen Schranken zu binden. Dabei beschränkt sich die Analyse der Einfachheit halber auf die Hauptarten der staatlichen Mittelvergabe, nämlich auf die Gewährung sog. Zuschüsse und die Vergabe von Darlehen. Auf Grund der gewonnenen Ergebnisse soll dann ein allgemeiner Ausblick auf finanzielle Neuordnungsmöglichkeiten gewährt werden.

1. Teil

Das Selbstverwaltungsrecht der Wasser- und Bodenverbände

Die gegenwärtige öffentliche Wasserwirtschaft in der Bundesrepublik ruht nicht nur auf den wenigen großen sondergesetzlichen Wassergenossenschaften¹⁾ und gemeindlichen Zweckverbänden, sondern hauptsächlich auf der Vielzahl der mittleren und kleinen Wasser- und Bodenverbände²⁾, die sich vorwiegend landwirtschaftlichen Bewässerungs- und Entwässerungsaufgaben, aber auch der Gewässerunterhaltung, der Deicherhaltung, der in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung stetig anwachsenden Abwässerreinigung sowie dem Bau von Talsperren und Wasserkraftanlagen widmen. Die Untersuchung besonderer Erscheinungen bei den rechtlichen Beziehungen zwischen diesen verbandlichen Aufgabenträgern und der unmittelbaren Staatsverwaltung setzt zunächst eine Klärung ihres allgemeinen Rechtsstatus' im Verhältnis zur Staatsgewalt voraus. Dabei verdient die besondere historische Entwicklung der Verbände und die Eigenart ihrer Aufgaben Berücksichtigung.

- 1) z.B. der 1899 gegründete, durch prRuhrtalsperrenG v. 5.7.1913 als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisierte R u h r t a l s p e r r e n v e r e i n; der 1911 gegründete, durch prRuhrrreinhaltungsg v. 5.7.1913 als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisierte R u h r v e r b a n d; der gem. prLippeG v. 19.1.1916 konstituierte L i p p e v e r b a n d; der gem. nwG über die Gründung des großen Erfverbandes v. 3.6.1958 gegründete E r f t v e r b a n d.
- 2) Linckelmann, Untersuchungen, 37 f., beziffert 1954 ihre Anzahl auf ungefähr 9000 - 10 000. An dieser Gesamtzahl haben die landwirtschaftlichen Bewässerungs- und Entwässerungsverbände zu ca. 90% Anteil, die industriellen Verbände, die vorwiegend Aufgaben der Abwässerreinigung, Gewässerunterhaltung und Verbrauchswasserbeschaffung sowie den Bau von Talsperren zum Gegenstand haben, zu ca. 1 %. Der Rest verteilt sich auf die großflächigen Deichverbände und die landwirtschaftlichen Wasserbeschaffungsverbände.

Organisationsrechtliche Entwicklung der Wassergemeinschaften

I. Naturgewachsene und von Staats wegen ins Leben gerufene Verbände

Die heutigen Wasser- und Bodenverbände weisen eine zweispurige organisationsrechtliche Entwicklung auf. Unter der Vielzahl der möglichen wasserwirtschaftlichen Aufgaben stellte sich in Deutschland zuerst die der Wasserabwehr bei Sturmfluten und Hochwasser. Bereits im frühen Mittelalter bildeten sich an den Nordseeküsten nachbarliche Gemeinschaften zur Eindämmung des Hochwassers. Diese alten Deich- und Sielgenossenschaften fielen anfangs noch mit den politischen Orts- und Bezirksgemeinden zusammen. Allmählich lösten sie sich jedoch als selbständige Körperschaften mit eigenem Gebiet, eigener Ordnung und sogar eigener Rechtsprechung ab³⁾. Für jene Wassergemeinschaften war charakteristisch, daß das Eigentum an Grund und Boden, dem der Deich Schutz bot, die Mitgliedschaft automatisch und zwangsweise begründete (Realprinzip). Hier waren also neuartige, selbständige Genossenschaften entstanden, die gegenüber ihren Mitgliedern Beitragshoheit besaßen und sich nur der einen sachlichen Aufgabe, der Deich- oder Sielunterhaltung, widmeten. Hinsichtlich ihrer Aufgabenausführung waren jene Deichgemeinschaften von landesfürstlicher Gewalt unabhängig. Es bestand also nicht nur eine organisatorische, sondern auch eine fachliche Selbstverwaltung. Diese sachliche Selbständigkeit blieb bei dieser Verbandsart mit Rücksicht auf die stets unveränderten Aufgaben im großen und ganzen in derselben Form bis zur Gegenwart erhalten⁴⁾.

3) Vgl. zu dieser Entwicklung: v. Gierke, Genossenschaftsrecht I, 613 ff.

4) v. Unruh: Selbstverwaltung 1953, 296; Linckelmann: DÖV 1955, 654

Neben diese naturgewachsenen Gemeinschaftsformen traten etwa seit dem 18. Jahrhundert mit erstarkender Staatsgewalt solche Wassergenossenschaften, die von Staats wegen, sei es durch Gesetz, sei es durch Verwaltungsakt, für die neuartigen wasserwirtschaftlichen Aufgabenbereiche gegründet wurden. Da der Staat die besondere Eignung der realgenossenschaftlichen Verbandsform für die wasserwirtschaftliche Aufgabenerfüllung erkannt hatte, blieb man auch bezüglich dieser Neugründungen bei dieser Organisationsform. Den Verbänden wurde damit zugleich eine sachliche Unabhängigkeit in verbandseigenen Angelegenheiten zuerkannt. Unter diese staatlichen Neugründungen sind die Bewässerungsgenossenschaften⁵⁾, die kleinen Wiesenverbände im Kreise Siegen und die späteren Entwässerungsgenossenschaften, die zumeist auch die Unterhaltung ihrer Vorfluter übernahmen, zu rechnen. Die letzte Art wuchs, begünstigt durch die neue, selbstverwaltungsfreundliche Regelung in Preußen⁷⁾, rasch an Bedeutung und Zahl an. Zu diesen Arten von Staats wegen ins Leben gerufener Wassergenossenschaften gehören schließlich die durch Sondergesetz gegründeten großen sog. industriellen Verbände, die bis heute bestehen und vornehmlich der Reinhaltung von Gewässern, der Wasserversorgung und dem Bau von Wasserkraftanlagen dienen. Durch das PrWG von 1913⁸⁾ waren in den preußischen Provinzen nur noch öffentlich-rechtliche Wassergenossenschaften die mögliche Organisationsform. Das bedeutete für die Verbände einmal die Ausstattung mit hoheitlichen Zwangsbefugnissen gegenüber ihren

5) Vgl. prG über die Benutzung der Privatflüsse v. 28.2.1843 (prGS S.4).

6) Vgl. Wiesenordnung v. 28.10.1846 (prGS S.485); hierzu des Näheren: Linckelmann: WuB 1950, 140.

7) prG betreffend die Bildung von Wassergenossenschaften v. 1.4.1879 (prGS S.297).

8) prWG v. 7.4.1913 (prGS S.53).

Mitgliedern und zum anderen die Unterwerfung unter die staatliche Aufsicht⁹⁾. Immerhin war von nun an auch ihr sachlicher Selbstverwaltungsbereich staatlich sanktioniert. Außer in Preußen gab es jedoch auch in den anderen Ländern mehr oder weniger ausführliche Regelungen des Wasserverbandsrechts, so daß innerhalb Deutschlands sowohl in materiell-rechtlicher als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht starke Unterschiede herrschten. Angesichts der immer stärker fortschreitenden Industrialisierung und des Bedürfnisses nach organisationsrechtlicher Einheit wirkte sich jene Uneinheitlichkeit störend aus.

Die Rechtsvereinheitlichung auf dem Gebiet des Wasserverbandsrechts brachte die in der nationalsozialistischen Zeit auf Grund des Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände v. 10.2.1937 (RGBl. I S.188) erlassene "Erste Verordnung über Wasser- und Bodenverbände" v. 3.7.1937 (RGBl.I S.933), die vorläufig letzte Station in der organisationsrechtlichen Entwicklung der Wasser- und Bodenverbände. Anstelle der bisher unterschiedlichen Arten von Wassergemeinschaften und bodenkulturellen Verbänden schuf die WVVO nunmehr den einheitlichen Begriff des "Wasser- und Bodenverbandes", dessen möglicher Aufgabenkreis gesetzlich festgelegt wurde¹⁰⁾. Von nun an war ein Wasser- und Bodenverband nur noch in der Organisationsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts denkbar¹¹⁾, ausgestattet mit hoheitlichen Befugnissen gegenüber seinen Mitgliedern, z.B. der Möglichkeit einer zwangsweisen Eingliederung von Genossen¹²⁾, dem Recht auf eigene Festsetzung und Erhebung von Beiträgen¹³⁾, einem Enteignungsrecht¹⁴⁾ sowie anderen verbandseigenen polizeilichen Zwangsmitteln¹⁵⁾. Die WVVO unterschied zugleich die Wasser- und Bodenverbände ausdrücklich von den

9) § 217 prWG.

10) § 2 WVVO.

11) § 1 WVVO.

12) § 166 WVVO.

13) §§ 89, 93 WVVO.

14) § 30 WVVO.

15) §§ 96 ff. WVVO.

politischen Gebietskörperschaften und den gemeindlichen Zweckverbänden i.S. des Zweckverbandsgesetzes¹⁶⁾.

II. Der Umfang wasserwirtschaftlicher Selbstverwaltung nach der WVVO

Entsprechend den bisherigen gesetzlichen Vorbildern erkennt auch die WVVO in § 4 ausdrücklich ein Selbstverwaltungsrecht der Wasser- und Bodenverbände an. Hinsichtlich der Staatsaufsicht bestimmt § 111 WVVO, daß sie die Gesetzmäßigkeit des verbandlichen Handelns und dessen Einklang mit den Zielen der Staatsführung sicherzustellen hat.

Sieht man von der letzten, offensichtlich heute nicht mehr gültigen Staatsziel-Formel¹⁷⁾ ab, dann ergibt sich der Eindruck, als erschöpfe sich die Funktion der Staatsaufsicht über die Wasser- und Bodenverbände in einer Rechtsaufsicht. Berücksichtigt man in einer Zusammenschau weiterhin den Umstand, daß die WVVO den Verbänden nur Selbstverwaltungsaufgaben und nicht auch weisungsunabhängige Auftragsangelegenheiten - wie das vergleichsweise im Kommunalrecht der Fall ist - zuerkennt, dann erwächst hieraus der Schein einer ideal konstruierten, unabhängigen wasserwirtschaftlichen Eigenverwaltung. Dieser Eindruck trügt jedoch. Die WVVO hat in zahlreichen anderen Bestimmungen das verbandliche Selbstverwaltungsrecht zugunsten einseitig bestimmender staatlicher Aufsichtsrechte erheblich eingeschränkt. Danach stehen der staatlichen Aufsichtsbehörde, d.h. dem jeweiligen Wasserwirtschaftsamt, insbesondere bei Erlaß und Gestaltung der Körperschaftssatzung¹⁸⁾, bei der Unternehmensplanung¹⁹⁾, der Bildung des Vorstandes und der Fachausschüsse²⁰⁾ sowie der Umgestaltung des Verbandes²¹⁾ mannigfaltige Prüfungs-

16) § 4 Abs.III WVVO.

17) Linckelmann: WuB 1954, 12; Dornheim: Wasser- und Bodenverbände, 46.

18) §§ 10 Abs.I, 17, 18 WVVO.

19) §§ 20, 21, 29 WVVO.

20) §§ 48, 51 Abs.II und III, 55, 58, 59 Satz 2, 60 Abs.I WVVO.

Eingriffs- und einseitige Entscheidungsrechte zu. Insgesamt wurde durch die WVVO das Selbstverwaltungsrecht der Wasser- und Bodenverbände gegenüber den bisherigen landesrechtlichen Regelungen in allen wichtigen Organisations- und Ausführungsfragen vermindert. Die Interessen der Verbandsmitglieder standen fortan den nationalen Belangen in wasserwirtschaftlichen Fragen rangmäßig nach. Ein echter Rechtsschutz der Mitglieder bzw. der Verbandsverwaltung gegenüber aufsichtsbehördlichen Eingriffen fehlt in der WVVO. Angesichts dieser staatlichen Bevormundung und zentralen Oberleitung der Verbände stellte sich die zunächst ausgesprochene Selbstverwaltungsgewährung als "Programmsatz ohne Inhalt"²²⁾ dar. Die WVVO war insofern ganz das Kind ihrer Zeit²³⁾.

III. Fortgeltung der WVVO

Nach 1945 und insbesondere nach Erlaß des Grundgesetzes stellte sich die Frage, ob die WVVO angesichts der in ihr geregelten Verdrängung der körperschaftlichen Selbstverwaltung und des ungenügenden Rechtsschutzes der Mitglieder derart intensiv von nationalsozialistischem Gedankengut geprägt war, daß sie nicht durch den Filter des Art. 123 Grundgesetz hindurch Fortgeltung beanspruchen konnte.

Die anfänglichen unterschiedlichen Erörterungen im rechtswissenschaftlichen Schrifttum²⁴⁾ über die Fortgeltung der WVVO sind inzwischen durch die ständig gleichbleibende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Ruhe gekommen. Das Bundesverwaltungsgericht hat zwar diejenigen Vorschriften der WVVO, die offensichtlich vom

21) §§ 174 ff. WVVO.

22) Wüsthoff: BB 1954, 877.

23) Vgl. aus der Zeit der Entstehung der WVVO die aufschlußreichen Aufsätze von Kümmell: Zeitschrift für Agrar- und Wasserrecht 24 (1938), 97 ff.; Tönnemann: RVBl. 1937, 914 ff.

24) Niehuss: Wasserwirtschaft 1950/1951, 399 ff.; Larenz: DVBl. 1952, 357 ff.; ders.: DVBl. 1953, 293 ff., ders.: DVBl. 1954, 455 ff.; Wiedemann: WuB 1952, 305 ff.;

Führergrundsatz geprägt waren oder jeglichen Rechtsschutz versagten, für kraftlos erklärt, gleichzeitig jedoch die Weitergeltung der WVVO insgesamt für unbedenklich erachtet²⁵⁾. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts lassen sich die durch den Fortfall typisch nationalsozialistischer Regelungen entstandenen Lücken in der Gesamtregelung durch eine Angleichung an die heutige Rechtsordnung zugunsten einer demokratischen und rechtsstaatlichen Handhabung ausfüllen. Ergänzend zu dieser Angleichung treten die Einführung der verwaltungsgerichtlichen Generalklausel des § 40 VwGO und die von Rechtslehre und Rechtsprechung entwickelten Grundsätze über die Ermessensnachprüfung. Insofern bestehen heute allgemein gegen eine Weitergeltung der WVVO unter der Herrschaft des Grundgesetzes keine Bedenken mehr.

Weiterhin unentschieden ist bisher allerdings die Frage geblieben, ob die WVVO heute als Bundesrecht oder als Landesrecht fortgilt. Obwohl es im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auf die Beantwortung dieser Streitfrage nicht ankommt, sei der Vollständigkeit halber auf die bestehenden gegensätzlichen Ansichten zu diesem Punkt hingewiesen:

Ein großer Teil des Schrifttums²⁶⁾ sowie das Bundesverwaltungsgericht²⁷⁾ betrachten die WVVO als fortgeltendes Bundesrecht. Aus der Tatsache, daß der größte Teil der Verbände sich der wirtschaftlichen Nutzung des Bodens, d.h. der Landeskultur widmet und das Wasser vom Boden kaum zu trennen ist, folgert diese Meinung, daß das Wasserverbandsrecht Gegenstand der konkurrierenden Bundesgesetzgebung gem. Art. 74 Grundgesetz ist. Hinsichtlich der in der Hauptsache landwirtschaftlichen Zwecken dienenden Verbände wird eine Bundeszuständigkeit aus Art. 74 Ziff. 17 und

Fortsetzung der Anm. 24 von Seite 9:

Linckelmann: DVBl. 1954, 148, 794; ders.: Untersuchungen, 12 ff.

25) BVwGE 3, 1 (6); 7, 17 (18 f.); 10, 238.

26) Fischerhoff: Wasserwirtschaft 1950/1951, 7; Linckelmann: Untersuchungen, 39 f.; Witzel: DÖV 1957, 198 ff.

27) BVwGE 3, 1 (3); 7, 17 ff.; 10, 238 ff..

18 GG, für die industriellen Verbände aus Art. 74 Ziff.11 GG und für die Unterhaltungsverbände aus Art.74 Ziff.21 GG gefolgert. Wenn auch das Bundesverwaltungsgericht in seiner letzten diesbezüglichen Entscheidung vorsichtig nur hinsichtlich der landwirtschaftlichen Verbände eine zweifelsfreie Bundesgesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Grundgesetz entnahm, so hielt es dennoch eine Spaltung des Wasserverbandsrechts von Fall zu Fall in Bundes- oder Landesrecht für unangebracht²⁸⁾.

Demgegenüber wird die Auffassung vertreten, die WVVO sei nicht hinsichtlich sämtlicher Verbandsarten Bundesrecht geworden²⁹⁾. Eine Bundeszuständigkeit aus Art. 74 GG, so folgert diese Gegenmeinung, lasse sich nur für die reinen Bodenverbände, die Deichverbände und die Verbände zum Abbau von Rasenerz herleiten. Im übrigen beträfen die in Art. 74 GG aufgezählten Gesetzgebungszuständigkeiten nur sachlich-rechtliche Regelungen. Das Wasserverbandsrecht als Organisationsrecht falle schon aus diesem Grunde nicht unter die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese spezielle Frage bisher nicht beantwortet. In seiner Entscheidung betreffend die Gründung des großen Erftverbandes durch nordrhein-westfälisches Landesgesetz³⁰⁾ bezeichnet das Bundesverfassungsgericht eine Bundesgesetzgebungskompetenz hinsichtlich des Wasserverbandsrechts nur als "zweifelhaft", ohne sich dann weiter dieser Streitfrage zu widmen. So bleibt zu hoffen, daß die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts einmal endgültige Sicherheit mit sich bringen wird.

28) BvVGE 10, 240.

29) Gieseke: DÖV 1956, 645 ff., 682 (687); ders.: DÖV 1957, 277 ff.; Riederer-Sieder, bayWG, Vorbem. 14 zu Art. 111.

30) BvVGE 10, 89 (100).

§ 3

Der heutige Umfang wasserwirtschaftlicher Selbstverwaltung

Da sich der Wortlaut der WVVO für die inhaltliche Bestimmung des heutigen Selbstverwaltungsbereichs der Wasser- und Bodenverbände, wie oben angedeutet, als weitgehend ungeeignet erweist, besteht die Notwendigkeit, diesen materiellen verbandlichen Eigenbereich der Wasser- und Bodenverbände unabhängig von diesem herkömmlichen Organisationsgesetz allein nach den geltenden Rechtsgrundsätzen zu bestimmen und zugleich gegenüber der Staatsgewalt abzugrenzen. Dabei bedarf es zunächst eines Rückgriffs auf die gegenwärtig herrschende rechtsstaatliche und demokratische Vorstellung von den Prinzipien körperschaftlicher Selbstverwaltung. Erst eine derartige allgemeine Klärung des Wesens moderner körperschaftlicher Selbstverwaltung ist geeignet, den Bereich der wasserverbandlichen Selbstverwaltung, wie sie nunmehr zu sehen ist, zu bestimmen.

I. Das Prinzip der körperschaftlichen Selbstverwaltung

Die heute herrschende Auffassung über Wesen und rechtliche Bedeutung körperschaftlicher Selbstverwaltung ist zum größten Teil durch die vorbildliche Entwicklung der gemeindlichen Selbstverwaltung seit dem 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart geprägt worden. Damals galt es, nach Beendigung des fürstlichen Absolutismus die bisher zurückgedrängten individuellen Kräfte und Interessen neu zu beleben und für die Beteiligung an den öffentlichen Aufgaben zu gewinnen. Ausdruck fand diese Tendenz in den preussischen Städtereformen¹⁾, die mit dem Namen des Frh. von Stein eng verknüpft sind. Vom Stein selbst sprach seinerzeit von einer "Belebung des Gemeinnsinns" und von "mehrerer Selbsttätigkeit der Nation"²⁾. Auf dieser historischen

1) Vgl. prStädteordnung v. 19.11.1808 (prGS 1806-1810, 324) sog. revidierte prStädteordnung von 1831 (prGS S.4).

2) Heffter: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, 91.

Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung, die schließlich zu der verfassungsrechtlichen Gewährleistung in Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes geführt hat, beruht auch die allgemeine Vorstellung von der körperschaftlichen Selbstverwaltung als einer von der Staatsgewalt unabhängigen, im dualistischen Verhältnis zu ihr stehenden Eigenverwaltung durch die örtlich unmittelbar beteiligten Interessenträger.

Da der Staat die Vorteile einer derartigen Aktivierung der örtlich unmittelbar Betroffenen zugunsten der öffentlichen Aufgabenerfüllung erkannt hatte und bald auch andere Sozialbereiche auf diese Weise aus der unmittelbaren Staatsverwaltung ausgliederte, erlangten jene Selbstverwaltungsprinzipien auch in diesen Fällen Wirkung.

Ohne die politischen Attribute der kommunalen Selbstverwaltung bedeutet deshalb die Privilegierung sozialer Gemeinschaften als öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungs-körperschaften zumindest eine globale oder enumerative Zuweisung von Angelegenheiten, die von den Körperschaften selbstverantwortlich und unbeeinflussbar von staatlichem Sachinteresse in eigener Regie erfüllt werden können. Insbesondere in fachlicher Hinsicht gibt das Selbstverwaltungsprivileg den betreffenden Körperschaften einen freien Willens- und Handlungsspielraum³⁾, da der Staat ja nur auf diese Weise die Sachkenntnis der beteiligten Interessenträger für die Staatsverwaltung nutzbar machen kann. Jene positive staatliche Dezentralisation von Wahrnehmungszuständigkeiten zugunsten unterstaatlicher Selbstverwaltungsträger bedeutet aber ein für allemal auch eine negative Bindung der Staatsgewalt an diese Privilegierung. In denjenigen Angelegenheiten, die zu den wesensmäßigen oder normativ zugewiesenen pflichtigen Angelegenheiten der Selbstverwaltungskörperschaften gehören, steht dem Staat weder eine allgemeine oder besondere Organaufsicht, noch eine andere fach-

3) Huber: WVR I, 189; Preuß: HdKomW III, 774;
Köttgen: HdSW IX, 24; Lynker: Körperschaft, 52.

liche Einwirkungsmöglichkeit zu⁴⁾). Das Selbstverwaltungsrecht erheischt in allen seinen Beziehungen zur Staatsgewalt Respekt.

II. Die Staatsaufsicht über die Selbstverwaltungskörperschaften

Hat der Staat eine öffentliche Aufgabe dezentralisiert und einer Selbstverwaltungskörperschaft zur Erledigung überlassen, so wird er der Allgemeinheit gegenüber dadurch nicht völlig aus der Verantwortung für diese Angelegenheit entlassen. Vielmehr muß zwischen der unmittelbaren Staatsverwaltung und der ausgegliederten Selbstverwaltung eine solche Verbindung bestehen, daß der Staat die Körperschaft wenigstens in die staatliche Rechtsordnung einfügen kann. Aus diesem Grunde gliedert der Staat die privilegierte Selbstverwaltungskörperschaft mit dem Mittel der Staatsaufsicht in das Verwaltungsganze ein⁵⁾).

a) Gegenstand der Staatsaufsicht

Wenn auch der Selbstverwaltungskörperschaft ein freier Willens- und Handlungsspielraum innerhalb der eigenen Angelegenheiten zuerkannt ist, so unterliegt sie doch zumindest den Staatsgesetzen. Aufgabe der Staatsaufsicht ist es daher, die Gesetzmäßigkeit des körperschaftlichen Handelns sicherzustellen. Unter diese Gesetzmäßigkeitskontrolle fällt auch die Aufsicht darüber, daß der Selbstverwaltungsträger die satzungsmäßigen Pflichten wahrnimmt⁶⁾; denn auch die Körperschaftssatzung ist Gesetz im materiellen Sinne. Diese Rechtsaufsicht seitens des Staates über die Selbstverwaltungskörperschaft ist das notwendige Korrelat der Dezentralisation. Sie ist der Selbstverwaltung wesensimmanent⁷⁾.

-
- 4) Erler: Freiheit und Grenze, 30; Fröhler, Handwerkskammern, 14; Wolff: VwR II, § 84 V b 2.
5) Gönnerwein: Gemeinderecht, 173; Wolff: VwR II, § 77 II a; Weber: HdSW VI, 23 f.
6) Pfeiffer: Staatsaufsicht, 33.
7) Elleringmann: Selbstverwaltung, 29; Preuß: HdKomW III, 808; Huber: VWR I, 188; Pfeiffer: Staatsaufsicht, 23; Wolff: VwR II, § 84 V b 5.

Andererseits ist jene Rechtsaufsicht dort, wo die Selbstverwaltungskörperschaft die ihr wesensmäßigen eigenen Angelegenheiten wahrnimmt, zugleich auch die einzige und ausschließliche Unterwerfungsmöglichkeit⁸⁾. Diese Beschränkung der Staatsaufsicht auf eine Rechtsaufsicht erwächst automatisch aus der negativen Abwehrwirkung des Selbstverwaltungsrechts und des darin enthaltenen subjektiv-öffentlichen Freiheitsbereichs für die unmittelbaren Interessenträger. Würde die Staatsaufsicht in jenem körperschaftlichen Eigenbereich auch ein auf Zweckmäßigkeitserwägungen gerichtetes, bindendes staatliches Weisungsrecht enthalten, dann könnte dadurch der substantielle Selbstverwaltungsbereich des körperschaftlichen Interessenträgers sinnverkehrend ausgeschaltet werden. Eine sog. Zweckmäßigkeitssaufsicht in den eigenen Körperschaftsangelegenheiten ist deshalb unvereinbar mit dem Selbstverwaltungsgedanken. Dies kommt, stellvertretend und vorbildhaft für die übrigen Selbstverwaltungskörperschaften, hinsichtlich der kommunalen Selbstverwaltung in den Rechtsaufsichtsklauseln der Länderverfassungen⁹⁾ zum Ausdruck.

b) Staatsaufsicht und die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Trägerverhaltens

Die Gewährung eines unabhängigen fachlichen Entscheidungsbereichs innerhalb der eigenen Aufgabenzone erhält dann praktische Bedeutung, wenn die Selbstverwaltungskörperschaft vor der Frage steht, welche Maßnahmen in Anbetracht einer bestimmten Sachlage zur Durchführung der Verbandszwecke erforderlich und zugleich wirtschaftlich und sparsam sind. Erforderlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind Verhaltensmaximen, die dem Selbstverwaltungsträger in der Regel im jeweils einschlägigen Organisationsgesetz vorgeschrieben sind. Den Wasser- und Bodenverbän-

8) Gönnerwein: Kommunalaufsicht, 511 ff.; Huber: WVR I, 189; Kollmann: BayVBl. 1957, 108; Lynker: Körperschaft, 119.

9) Vgl. Art. 75 Abs. 1 bwVf; Art. 83 Abs. 4 bayVf; Art. 78 Abs. 4 nwVf; Art. 147 Abs. 2 breVf u. a. m..

den schreibt § 64 WVVO wirtschaftliches und sparsames Haushalten bei der Aufgabenerfüllung vor. Hier handelt es sich um sog. unbestimmte Gesetzesbegriffe¹⁰⁾, die das Verbandshandeln nicht eindeutig im voraus festlegen, sondern sein Handeln nur an die durch diese Begriffe umrissenen Typusbereiche binden¹¹⁾. Innerhalb dieser Typusbereiche steht dem Selbstverwaltungsträger deshalb ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Wahl seiner Verhaltensweisen zu¹²⁾, bei dem es allein auf den Erfahrungsschatz des Trägers, um dessentwillen er ja privilegiert wurde, ankommt. Die Selbstverwaltungskörperschaft entscheidet also regelmäßig allein aus ihrer Perspektive und unter Berücksichtigung ihrer vorhandenen Sach- und Personalmittel, welche Maßnahmen erforderlich und zugleich wirtschaftlich sowie sparsam sind. Dieses Verbandshandeln unterliegt der Staatsaufsicht deshalb nur insoweit, als jene gemäß ihrer Funktion als Gesetzmäßigkeitskontrolle sicherzustellen hat, daß die Selbstverwaltungskörperschaft die durch den unbestimmten Gesetzesbegriff festgelegten Typus-Grenzen nicht überschreitet. Eine derartige Überschreitung, die die Aufsichtsbehörde zu korrigierendem Einschreiten legitimiert, ist aber erst dann vorhanden, wenn der Selbstverwaltungsträger in unvertretbarem Maße unwirtschaftlich, grob unzweckmäßig oder unsparsam handelt¹³⁾. Die Staatsaufsichtsbehörde kann deshalb nicht schon dann bindend eingreifen, wenn sich die betreffende Verbandsmaßnahme noch innerhalb des typischen Begriffsbereichs einordnen läßt und sich nur nach Meinung des Sachbearbeiters der Aufsichtsbehörde als nicht erforderlich oder unwirtschaftlich darstellt¹⁴⁾. Gerade im Bereich dieser unbestimmten Gesetzesbegriffe vermag die Selbstverwaltungskörperschaft, ihre unmittelbaren Kenntnisse und Erfahrungen praktisch durchzusetzen. Eine in diesen Bereich

10) Bachof: JZ 1955, 98; Wolff: VwR I, § 31 I c.

11) Wolff: VwR I, § 31 I o 2.

12) Bachof: JZ 1955, 98 (100); Jesch: AöR 82 (1957), 163.

13) Ule: Verwaltungsgerichtsbarkeit, 388.

14) Elleringmann: Kommunalaufsicht, 52.

eindringende Staatsinitiative würde das körperschaftliche Selbstverwaltungsrecht zu einem Scheinrecht degradieren. Angesichts der Ortsferne der unmittelbaren Staatsverwaltung wäre auch eine Lenkungsstätigkeit seitens der Aufsichtsbehörde innerhalb jener durch die unbestimmten Gesetzesbegriffe umschriebenen Typus-Bereiche im Zweifel unzweckmäßig.

III. Anwendung der allgemeinen Selbstverwaltungsgrundsätze auf die Wasser- und Bodenverbände

Da den heutigen Wasser- und Bodenverbänden vom Organisationsgesetz her das Recht auf selbstverantwortliche Erfüllung der jeweils satzungsmäßig festgelegten Aufgaben gewährt wird, besitzen auch diese wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungsträger einen freien Entscheidungs- und Handlungsspielraum hinsichtlich der Erledigung dieser Aufgaben. Über diese eigene Aufgabenausführung kann seitens der Staatsaufsichtsbehörden nur eine Rechtsaufsicht bestehen, nicht aber eine irgendwie geartete Zweckmäßigkeitssaufsicht¹⁵⁾. Zugleich bleibt es dem Verband unbenommen, die aus seiner Perspektive fachlich erforderlichen Maßnahmen zu treffen, wenn er nur nicht die Typus-Grenzen der Wirtschaftlichkeit oder Sparsamkeit in unvertretbarem Maße überschreitet. Gerade auf diese finanzielle Freiheit der Verbände wird noch an späterer Stelle zurückzukommen sein.

a) Berücksichtigung des besonderen Aufgabencharakters

Bei der Entscheidung darüber, wie weit einerseits der Kreis der den Wasser- und Bodenverbänden zur selbstverantwortlichen Erledigung überlassenen Angelegenheiten zu ziehen und andererseits ein Staatseinfluß auf die Aufgabenausführung auszuschließen ist, kann nicht von der kommunalen Selbstverwaltung der Grundsatz der Allzuständigkeit¹⁶⁾ dieser

15) Köttgen: HdSW IX, 225; Larenz: DVBl. 1952, 359;
Linckelmann: Untersuchungen, 21.

16) Maunz-Dürig: GG Art.28 Rdnr. 30 m.w.N..

Selbstverwaltungskörperschaften übernommen werden.

Immerhin weisen kommunale und wasserwirtschaftliche Selbstverwaltung einen gemeinsamen Ursprung auf, nämlich den der mittelalterlichen Gemeindegensenschaften, und sie sind sich in der äußeren Form noch heute ähnlich. Auch die Gemeinden nehmen wasserwirtschaftliche Aufgaben wahr, sei es, daß sie selbst für ihre eigene Wasserversorgung dementsprechende wasserwirtschaftliche Bauten ausführen, sei es, daß sie als Mitglieder von Zweckverbänden oder größeren Wassergenossenschaften wenigstens mittelbaren Einfluß auf die Gestaltung wasserwirtschaftlicher Projekte besitzen. Bei bestimmten Aufgabenarten ist also eine gewisse Vertauschung der Organisationsformen möglich. Ähnlichkeit zwischen Wasser- und Bodenverbänden und Kommunen besteht auch insofern, als beide Trägerarten stets ein fest umrissenes Körperschaftsgebiet aufweisen und deshalb in ihren rechtlichen Zuständigkeiten räumlich gebunden sind, andererseits aber auch nach nachbarlichem Zusammenhang mit gleichgearteten Körperschaften streben¹⁷⁾. Entsprechend dem sachlichen Substrat der staatlichen Aufgabendezentralisation bedingt jedoch die Eigenart der wasserwirtschaftlichen Angelegenheiten einen spezifischen Umfang und Inhalt der zur selbstverantwortlichen Erledigung überlassenen Aufgaben. Im Gegensatz zu den Kommunalaufgaben, die in der Regel nur die Angelegenheiten der örtlich versammelten Gemeindemitglieder betreffen und dementsprechend kaum über das Gemeindegebiet hinauswirken, bringt es bei den Wasser- und Bodenverbänden die fließende Natur des Wassers mit sich, daß die verbandlichen Maßnahmen, wie jeder Eingriff in den Wasserhaushalt, über den räumlichen Lebenskreis der an dem Projekt unmittelbar Beteiligten hinaus in die Interessensphären außerhalb des Verbandsgebiets befindlicher Bevölkerungskreise einwirken. So hängen von einem ausreichenden Deichschutz nicht nur Eigentum und Leben der deichpflichtigen Genossen, sondern die Sachwerte und das Leben aller anderen Personen, die sich im Deichgebiet befinden, ab.

17) Weber: RWaWi Heft 1 (1955), 34.

Auch die Abwasserreinigung verbessert die Wasserqualität nicht nur zugunsten der Abwassereinleiter, sondern auch für alle anderen weiter flussabwärts befindlichen Anlieger und Nutzer. Bei der Wahrnehmung wasserwirtschaftlicher Aufgaben besteht demnach von der Sache her stets eine intensive substantielle Beziehung zu den außerhalb des jeweiligen Verbandsgebietes gelegenen Bevölkerungsräumen. Aus der Sicht der Staatsverwaltung bedeutet dieser Umstand, daß bei der Ausführung von Wasserbauten oder Landesmeliorationen in der Regel auch ein Teil der Allgemeinheit unmittelbar betroffen ist. Deswegen trägt der Staat in gewissem Umfang bei derartigen Projekten stets auch eine eigene Sachverantwortung, die ihn in begrenztem Maße zu einer Mitplanung und Mitsprache bei der Bauausführung berechtigt. Insgesamt ist also der Bereich derjenigen Angelegenheiten, die den Wasser- und Bodenverbänden tatsächlich zur selbstverantwortlichen, unabhängigen Ausführung verbleiben, von vornherein kleiner als derjenige der Gemeinden. Die Eigenart der wasserwirtschaftlichen Aufgaben bedingt häufig eine Überschneidung der verbandlich-staatlichen Interessen und damit der fachlichen Gestaltungsrechte. Wieweit demzufolge der Bereich der echten wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu ziehen ist, das hängt von der Art und dem gebietlichen Wirkungsumfang der jeweiligen Aufgaben ab. Die organisationsrechtliche Ausgestaltung der Verbandsrechte im einzelnen sowie die Abgrenzung zur Staatsaufsicht können für die vorliegende Untersuchung dahingestellt bleiben. Hier kommt es nur auf eine allgemeine Betrachtung an.

b) Die problematische rechtliche Zuordnung der in der WVVO enthaltenen aufsichtsbehördlichen Entscheidungs- und Genehmigungsrechte

Trifft grundsätzlich jene heute herrschende Vorstellung von demokratischer und rechtsstaatlicher Selbstverwaltung und der ihr korrespondierenden Staatsaufsicht auch auf das Verhältnis zwischen Staat und Wasser- und Bodenverbänden zu, dann bereitet es Schwierigkeiten, die in der WVVO wei-

terhin enthaltenen zahlreichen, offensichtlich zentralistischen und hauptsächlich einseitig unterordnenden aufsichtsbehördlichen Entscheidungsrechte¹⁸⁾, Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalte¹⁹⁾ in das heutige Selbstverwaltungsschema einzuordnen²⁰⁾.

Was die Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalte anbelangt, so findet sich hier dieselbe Problematik, wie sie hinsichtlich der Einordnung der kommunalrechtlichen Genehmigungsvorbehalte besteht. Das dort Gesagte kann deshalb für die wasserverbandsrechtlichen Genehmigungsvorbehalte übernommen werden:

Angeichts der für das Kommunalrecht bedeutsamen ausdrücklichen Rechtsaufsichtsklauseln in den Landesverfassungen²¹⁾ gehen die Meinungen über die rechtssystematische Einordnung der in den Gemeindeordnungen enthaltenen Vorbehaltsbestimmungen auseinander. Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob es sich hierbei um besondere Aufsichtsmittel handelt, die für die Staatsbehörden etwa die Möglichkeit zu einer Zweckmäßigkeitskontrolle eröffnen.

Ein großer Teil der Rechtslehre rechnet die kommunalrechtlichen Genehmigungsvorbehalte insgesamt unter die Staatsaufsichtsmittel und unterstellt sie damit der verfassungsmäßigen Beschränkung auf eine Rechtsaufsicht²²⁾. Diese Ansicht geht allerdings an dem eindeutigen Willen des Gesetzgebers vorbei, den Gemeinden in bestimmten Angelegenheiten zumeist überregionaler Natur die staatliche Entscheidungsmacht an die Seite zu stellen. Mit Rücksicht auf die heute ständig steigende Komplizierung des Rechts und der zunehmenden Notwendigkeit verbundener Verwaltung im Sozialstaat erweist sich diese konsequente Beschränkung aller staatlichen Beziehungen zu den Gemeinden auf eine "farblose

18) Vgl. §§ 48, 55 Abs.II, 174 WVO.

19) Vgl. §§ 20, 21, 122, 166 WVO.

20) über ihre Zulässigkeit vgl. im einzelnen: Linckelmann: Untersuchungen, 14 ff.

21) s.o. Fußn. 9.

22) Gönnerwein: Kommunalaufsicht, 526; Seeberger: Städte- tag 1961, 536; Müller: Vwarch 54 (1963) 194.

Gesetzmäßigkeitskontrolle" ²³⁾ auch als unpraktisch ²⁴⁾).

Demgegenüber wird heute wohl vorwiegend die Ansicht vertreten, bei den Genehmigungsvorbehalten im Kommunalrecht handele es sich nicht um eigentliche repressive Aufsichtsrechte, sondern um präventive aufsichtsbehördliche Mitwirkungsbefugnisse, die stets auch eine Ermessenslenkung gegenüber der Selbstverwaltungskörperschaft beinhalten ²⁵⁾. Eine derartige präventive Mitwirkung werde von den Rechtsaufsichtsklauseln der Landesverfassungen nicht erfaßt, da diese sich nur auf repressive Aufsichtsrechte bezögen ²⁶⁾. In Anbetracht der Tatsache, daß die betreffenden Verfassungsbestimmungen nicht in dieser Weise eine repressive und eine präventive Aufsicht unterscheiden, ist diese Auffassung allerdings nicht geeignet, in schlüssiger Weise eine Kollision mit den verfassungsrechtlichen Rechtsaufsichtsklauseln zu vermeiden ²⁷⁾.

Der Streit um ein Entweder-Oder hinsichtlich der Zuordnung der Genehmigungsvorbehalte dürfte allerdings verfehlt sein. Vielmehr ist der vermittelnden Auffassung der Vorzug zu geben, die den Charakter der Genehmigungsvorbehalte unterschiedlich nach Inhalt und Standort der genehmigungsbedürftigen Angelegenheit im körperschaftlich-staatlichen Verantwortungsgefüge beurteilt ²⁸⁾. Danach gibt ein Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde dort, wo es sich materiell um eine körperschaftseigene Angelegenheit handelt, d.h. nur die unmittelbaren Körperschaftsinteressen betroffen sind, gemäß dem Selbstverwaltungsprinzip nur die Möglichkeit zu einer vorbeugenden Gesetzmäßigkeitskontrolle. In diesen Fällen besitzt die seitens der Aufsichtsbehörde auszusprechende Genehmigung nur den Charak-

23) Weber: Staats- und Selbstverwaltung, 25.

24) Weber: DÖV 1951, 513; deshalb fordert auch Müller: VwArch 54 (1963), 196, resignierend eine Änderung der Landesverfassungen.

25) rhpfVfGHE 2, 349 (351) = VwRspr. 3, 529 (531); Zuhorn-Hoppe: Gemeinde-Verfassung, 303; Hofmann: Genehmigungsvorbehalt, 86; Wixforth: Finanzhoheit, 63.

26) Weber: Kommunalaufsicht, 22.

27) Zutreffend: Gönnenwein, Gemeinderecht, 202.

28) Salzwedel: ArchKommW 1962, 206; Weber: Kommunalaufsicht, 25; OVG Münster: DVBl. 1964, 680.

ter einer rechtlichen Unbedenklichkeitserklärung²⁹⁾. Geht die betreffende Angelegenheit materiell über das regionale Interesse der Selbstverwaltungskörperschaft hinaus, dann handelt es sich nicht mehr nur um eine reine Selbstverwaltungsangelegenheit. In ihrer überregionalen substantiellen Auswirkung kann eine derartige Aufgabe auch die Interessen der Allgemeinheit und damit die des Staates substantiell betreffen. Treffen auf diese Weise körperschaftliche wie staatliche Sachinteressen zusammen, dann handelt es sich materiell um "res mixtae"³⁰⁾, an denen auch dem Staat aus eigenem Beteiligungsinteresse eine fachliche Mitgestaltungsmöglichkeit zustehen muß. Über das Mittel des Genehmigungsvorbehalts kommt es hier deshalb zu einem körperschaftlich-staatlichen "Kondominium"³¹⁾, innerhalb dessen sowohl Selbstverwaltungskörperschaft als auch Staatsverwaltung zu paritätischer fachlicher Mitwirkung befugt sind. Diese staatliche Mitwirkung beinhaltet deshalb ohne weiteres für die staatlichen Aufsichtsbehörden die Möglichkeit, Zweckmäßigkeitserwägungen Raum zu geben. Hier handelt der Staat aber nicht aus einseitigem Aufsichtsinteresse, sondern im Rahmen einer zweiseitigen Sachverantwortung zugunsten eines Doppelaktes. Treffen sich die Willensrichtungen beider Verantwortungssphären, dann kommt der Doppelakt zustande. Unterscheidet sich allerdings die Auffassung der Staatsbehörde von der der Selbstverwaltungskörperschaft, dann befindet sich der Selbstverwaltungsträger automatisch in einer schwächeren Lage. In diesem Kollisionsfall muß im föderalistischen, selbstverwaltungsfreundlichen Staat der verbandlichen Auffassung im Zweifel der Vorrang eingeräumt werden. Während als rechtliche Grundlage hierbei bei den politischen Körperschaften das Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens³²⁾ entsprechend angewendet werden kann³³⁾,

29) Salzwedel: ArchKomW 1962, 206; OVG Münster: DVBl.1964, 680.

30) Weber: Kommunalaufsicht, 25.

31) Köttgen: HdSW IX, 739; Weber: Staats- und Selbstverwaltung, 45.

32) Vgl. statt aller: BVfGE 12, 205 (254 ff.).

33) Weber: Kommunalaufsicht, 30; OVG Münster: DVBl.1964, 681.

ist es im Fall der Wasser- und Bodenverbände nicht möglich, einen derartigen Vorrang der Selbstverwaltung auf verfassungsrechtliche Grundsätze - mit der Folge gerichtlicher Durchsetzungsmöglichkeit - zu stützen. In Zweifelsfällen wird hier deshalb die staatliche Aufsichtsbehörde ihre Ansicht durchsetzen können, ohne daß der wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaft dagegen ein günstiger Rechtsschutz zusteht. Die Lage der Wasser- und Bodenverbände ist im Falle genehmigungsbedürftiger Aufgabenbereiche also recht unbefriedigend. Wenn diesen Verbänden auch die politische Substanz fehlt und die wasserwirtschaftlichen Sachaufgaben wenig Anreiz für die Betätigung weltanschaulicher oder parteipolitischer Gruppen bieten³⁴⁾, so ist hier doch der Zweck der Zuständigkeitsdezentralisation, nämlich eine klare Wahrnehmungsverlagerung nach unten zu schaffen, nur ungenügend erreicht.

Besteht für die Wasser- und Bodenverbände schon bei den in der WVVO vorgesehenen aufsichtsbehördlichen Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalten eine ungünstige Situation, so sind sie dort noch stärker staatlichen Zentralisationsbestrebungen ausgesetzt, wo die WVVO einseitig unterwerfende, alleinige aufsichtsbehördliche Entscheidungsbefugnisse geregelt hat. Diese Überbleibsel einer staatlichen Oberleitung können nicht einmal in paritätische Mitwirkungsrechte umgedeutet werden, da hier der Gesetzgeber eindeutig nur einen aufsichtsbehördlichen Einzelakt, nicht aber einen verbandlich-staatlichen Doppelakt gewollt hat. Darüber hinaus besteht hier - so etwa im Fall des § 48 WVVO - nicht immer auch ein eigenes materielles Interesse des Staates.

Die heute unter der Herrschaft des Grundgesetzes grundsätzlich fortgeltende WVVO enthält demnach eine Vielzahl von staatlichen Einflußrechten, die den demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen einer körperschaftlichen Selbstverwaltung widersprechen. Trotz der Bemühungen von Rechtslehre und Verwaltungsrechtsprechung, derartige Be-

34) Linckelmann: DÖV 1955, 686.

stimmungen an die heutigen Selbstverwaltungsprinzipien zugunsten einer demokratischen Handhabung anzugleichen, wird sich doch nicht in jedem Fall eine klare Abgrenzung der Macht- und Zuständigkeitsbereiche vornehmen lassen. Dadurch sind die wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungs-körperschaften der unmittelbaren Staatsverwaltung insbesondere in der Praxis in nicht immer eindeutig meßbarer Weise unterworfen. Jene Rechtsunsicherheit, die von der WVVO herrührt, macht deshalb eine Neuordnung des Wasserverbandsrechts erforderlich³⁵⁾. Ob dabei einer nur restaurativen Neugestaltung der WVVO³⁶⁾ oder einer völligen Neugestaltung des Wasserverbandsrechts³⁷⁾ der Vorzug zu geben ist, kann im Rahmen der vorliegenden Untersuchung dahingestellt bleiben. Eine zukünftige Neuordnung setzt allerdings eine klare Verfassungslage hinsichtlich der Gesetzgebungszuständigkeiten voraus.

Unabhängig von dieser organisationsrechtlichen unsicheren Situation der Wasser- und Bodenverbände ist aber schon heute die wasserwirtschaftliche Selbstverwaltung als ein Bereich zu verstehen, innerhalb dessen die jeweils korporierten Interessenträger eigene Angelegenheiten selbstverantwortlich und frei von einseitiger staatlicher Fachaufsicht wahrnehmen können. Dieses Selbstverwaltungsrecht stellt gegenüber allen staatlichen Machteinflüssen eine negative gesetzliche Schranke dar.

35) Bereits 1954 legte der Bundesverband der deutschen Industrie einen eigenen Neuentwurf des Wasserverbandsrechts vor. Vgl. dazu: Linckelmann: Untersuchungen, 59 ff.; Weber: RWaWi Heft 1 (1955), 43 ff.; Wüsthoff: BB 1954, 877 ff..

36) So Bochalli: DVBl. 1963, 342.

37) So Linckelmann: DÖV 1955, 655 f.; Dornheim: Wasser- und Bodenverbände, 96; Wüsthoff: Wasserrecht, 170.

2. Teil

Die Vergabe staatlicher Finanzmittel an die Wasser- und Bodenverbände

§ 4

Die Notwendigkeit staatlicher Finanzhilfen für wasserwirtschaftliche Unternehmen

Die Durchführung von Wasserbau- und Meliorationsunternehmen erfordert seit jeher die Bereitstellung umfangreicher Finanzmittel. Mit zunehmender Industrialisierung und Bevölkerungsdichte wurden gerade in diesem Jahrhundert an die Wasserwirtschaft und Bodenkultur ständig stärkere Anforderungen gestellt. Besondere Bedeutung erlangten in den letzten Jahrzehnten die Wasserversorgungsmaßnahmen, die Gewässerunterhaltungs- sowie die Abwasserbeseitigungsmaßnahmen. Alle diese vom Industriezeitalter geprägten Aufgaben bedingen in der Regel eine großräumige Projektierung und technisch komplizierte Verfahren. Derartige Baumaßnahmen verschlingen oft Millionenbeträge. So beliefen sich z.B. im Jahre 1964 die Gesamtkosten für wasserwirtschaftliche und kulturtechnische Maßnahmen auf ca. 4203 Mio DM, wobei fast 1 Milliarde DM für Wasserversorgungsmaßnahmen und ca. 1655 Mio DM für Abwasserbehandlungen ausgegeben wurden¹⁾.

I. Die unzureichenden Eigenmittel der Aufgabenträger

Die Wassergenossenschaften schöpfen ihren Finanzbedarf in erster Linie aus dem mitgliedschaftlichen Beitragsaufkommen. Die einzelnen Verbandsgenossen trifft eine Beitragspflicht, die öffentlich-rechtlich auf den Grundstücken und Anlagen innerhalb des Verbandsgebietes ruht²⁾. Hierbei braucht es sich nicht um Anlagen zu gewerblichen Zwecken

1) Vgl. Bericht des BMfELuF: Jahresbericht der Wasserwirtschaft für das Rechnungsjahr 1964: WuB 1965, 182.

2) § 80 WVVO.

zu handeln. Auch Eisenbahnen, Straßen und Kasernen müssen hierunter gerechnet werden³⁾.

In dieser Selbstfinanzierung der Wasser- und Bodenverbände kommt deutlich das für die selbstverantwortlich verwaltende Genossenschaft des öffentlichen Rechts wesentliche Prinzip der Selbsthilfe zum Ausdruck⁴⁾. Die Beiträge werden getrennt nach Aufgabenarten und entsprechend den wirtschaftlichen Interessen der Mitglieder erhoben. Verbände, die zugleich mehrere Aufgaben nebeneinander wahrnehmen, ziehen ihre Genossen deshalb mehrmals zu Beitragsleistungen heran⁵⁾.

Was die Beitragshöhe anbelangt, so kommen in den einschlägigen Verbandsrichtlinien hauptsächlich drei Veranlagungsmaßstäbe zur Anwendung:

1. der Vorteilsmaßstab, bei dem sich das Entgelt nach dem Vorteil richtet, den das jeweilige Mitglied aus der Verbandsmaßnahme für das eigene Grundstück oder die Anlage erlangt,
2. der Leistungsmaßstab, bei dem die Beitragshöhe davon abhängig ist, in welchem Maße dem Mitglied durch die verbandliche Tätigkeit Pflichten abgenommen werden,
3. der Schadensmaßstab, bei dem das einzelne Körperschaftsmitglied entsprechend dem Grad seines schädlichen Verhaltens, etwa nach der Menge des von ihm in das Gewässer eingeleiteten Abwassers, herangezogen wird⁶⁾.

Als weiterer Berechnungsfaktor tritt im Fall der konkreten Beitragsveranlagung dann entweder die Flächengröße oder der Wert des beitragspflichtigen Grundstücks. Der Flächenmaßstab ist allerdings nur dann geeignet, zu einer halbwegs gerechten Verteilung der Beitragslast zu führen,

3) Dornheim: ZfW 1962/1963, 130.

4) Elsen: Genossenschaftliches Element, 17.

5) Witzel: ZfW 1962/1963, 29 f..

6) Von diesen Maßstäben geht auch § 81 WVVO aus. Sie werden in den jeweiligen Verbandssatzungen näher differenziert.

wenn das Verbandsgebiet durchweg nur aus landwirtschaftlichem Grundbesitz besteht. Weist die Verbandsregion außerdem noch Wohn- und Geschäftsgebäude sowie Industrieanlagen auf, so führt die alleinige rechnerische Berücksichtigung der Grundstücksflächen leicht zu einer Benachteiligung der landwirtschaftlichen Betriebe. Deshalb gehen in derartigen Fällen die Wasser- und Bodenverbände mehr und mehr zum Wertmaßstab über⁷⁾.

Wenn die wasserwirtschaftliche Beitragslast auch öffentlich-rechtlich auf den Grundstücken und Anlagen der Verbandsmitglieder ruht und durch keinerlei Geldleistungen abgelöst werden kann, so ist ihrer Quantität doch eine Grenze gesetzt. Die einzelnen Verbandsmitglieder sind von vornherein nur insoweit zu Beiträgen heranziehbar, als ihnen diese Belastung mit Rücksicht auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zugemutet werden kann⁸⁾. Insbesondere bei landwirtschaftlichen Grundstücken spielen Rentabilitäts Gesichtspunkte eine große Rolle, da jene gegenüber Belastungen jeder Art äußerst anfällig reagieren und leicht in eine Verschuldung geraten können. Andererseits geht bei der Belastung von Industriebetrieben die Tendenz dahin, die Kosten für wasserwirtschaftliche Aufgaben, etwa die Abwasserbeseitigung, von vornherein den Produktionskosten zuzurechnen, also Rentabilitäts Gesichtspunkte auszuschalten⁹⁾.

Im ganzen gesehen bestimmt die wirtschaftliche Struktur der verbandlichen Grundstücke mittelbar den Grad der Belastbarkeit mit wasserverbandlichen Beiträgen. Die Belastungsgrenze liegt in der Regel dort besonders niedrig, wo sich ein ganzer Wirtschaftszweig oder eine bestimmte Region innerhalb des Verbandsgebietes in wirtschaftlichem

7) Vgl. Wiedemann: RWaWi Heft 12 (1962), 86 f..

8) Davon geht auch § 7 Abs.8 ndsDeichG aus. Vgl. dazu: Seehusen: RdL 1963, 143; Rehder: ZfW 1965, 22.

9) Vgl. Balke in Vortrag auf der Jahrestagung der Vereinigung deutscher Gewässerschutz v. 1.12.1960, zit. bei Gässler: Industrielle Wasserversorgung, 49.

Rückstand befindet. Eine derartige Rückständigkeit braucht dabei nicht in der Person der Beteiligten begründet zu sein, sondern kann sich beispielsweise auch aus der Grenzlage, der ungünstigen Höhenlage oder der Moor- und Heidestruktur des Bodens ergeben¹⁰⁾.

Auf Grund dieses Zusammenhangs zwischen der verbandlichen Wirtschaftsstruktur und der Grenze der Leistungsfähigkeit im Hinblick auf Beiträge zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben erzielen städtische und industrielle Wasserwirtschaftsgenossenschaften notwendigerweise ein höheres Beitragseinkommen als die Verbände der ländlichen Flächen-, Schutz- oder Bodenwasserwirtschaft¹¹⁾. So sind z.B. die großen sondergesetzlichen Wassergenossenschaften, welche regelmäßig größere Industrie- und Stadtregionen umfassen, in der Lage, ihre Verbandsaufgaben vollständig aus Eigenmitteln zu finanzieren¹²⁾. Dagegen reicht bei den zahlreichen mittleren und kleinen Wasser- und Bodenverbänden das Beitragsaufkommen oft gerade zur Unterhaltung der bestehenden Anlagen aus, nicht aber zum Neubau von Wasserbauten. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Wasser- und Bodenverbände ist vollends dann unzureichend, wenn es um die Abwehr wasserwirtschaftlicher Katastrophen bei Sturmflut oder Hochwasser oder um den Bau größerer besonderer Wasserbauten oder die Durchführung überregionaler Bodenmeliorationen geht.

Zusammenfassend läßt sich deshalb sagen, daß heute viele Wasser- und Bodenverbände diejenigen Aufgaben, zu deren Durchführung sie vornehmlich bestehen, nicht ausreichend aus verbandlichen Eigenmitteln finanzieren können. Das liegt im wesentlichen daran, daß die überwiegende Mehrzahl dieser Verbände landwirtschaftliche Aufgaben wahrnimmt, also sich die Verbandsgebiete zumeist aus landwirtschaftlichen Grundstücken zusammensetzen.

10) Barocka: Subventionierung, 10.

11) Sievers: Wasserrecht, Vorbem. 5 zur WVVO.

12) Wiedemann: RWaWi Heft 12 (1962), 88.

II. Das staatliche Interesse an der Durchführung wasserwirtschaftlicher Unternehmen

a) Volkswirtschaftliche Gründe

Verlangen wasserbauliche und landeskulturelle Vorhaben den Selbstverwaltungsträgern privatwirtschaftlich unzumutbare Eigenleistungen ab, dann dürfen derartige Unternehmen im Interesse der Allgemeinheit nicht unerledigt bleiben. In der heutigen Volkswirtschaft kann sich die wasserwirtschaftliche Unterentwicklung eines Gemeinwesens auf die gesamte Wirtschaft störend auswirken. Der Staat ist im Interesse eines reibungslosen Ablaufs der Gesamtwirtschaft an Maßnahmen gegen die ständige Erosionsgefahr, an einer neuzeitlichen Wasserversorgung für Städte und Industrien, an einem sicheren Küstenschutz sowie der Erhaltung der Vorflut in den Gewässern verantwortungsmäßig beteiligt. An der Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzfläche ist der Staat aus ernährungs- und devienpolitischen Gesichtspunkten interessiert¹³⁾. Leistet der Staat ergänzend finanzielle Hilfe für die Durchführung wasserwirtschaftlicher oder landeskultureller Maßnahmen, so entspringt diese Förderung seinem eigenen materiellen Interesse an diesen Aufgaben.

b) Soziale Gründe

In der Wasserwirtschaft können Notstandsfälle auftreten, die das Leben und Eigentum einer Vielzahl von Personen betreffen können. Durch unverschuldete Naturkatastrophen, plötzliche Bevölkerungsbewegungen größeren Ausmaßes mit ihren Auswirkungen auf die Wasserversorgung dieser Personen, die Abwasserbeseitigung und Verkehrserschließung,

13) Vgl. § 2 Abs.1 Nr.5 RaumordnungsgG v. 8.4.1965 (BGBl. I, 306 ff), wonach im Interesse der Gesamtwirtschaft die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung zu schaffen und zu sichern sind.

oder durch situationsbedingte wirtschaftliche Rückständigkeit bestimmter Regionen können wasserwirtschaftliche Mißstände auftreten, die der Staat aus sozialen Gründen auszugleichen hat.

Insofern stellen staatliche Finanzhilfen an Wasser- und Bodenverbände nicht etwa eine Subventionierung einer sonst nicht wirtschaftlich leistungsfähigen Landwirtschaft dar, sondern den interessehalber gewährten Anteil der Allgemeinheit an den Baukosten, die die unmittelbar beteiligten Interessenträger unzumutbar hoch belasten.

§ 5

Allgemeine Gesichtspunkte bei der Förderung von Wasser- und Bodenverbänden

I. Der subsidiäre Charakter der staatlichen Förderung

Die wasserwirtschaftlichen Aufgaben sind den Wasser- und Bodenverbänden als eigene Angelegenheiten zur selbstverantwortlichen Erledigung zugewiesen worden. Deshalb sind auch für die Durchführung kostspieliger Wasserbauten oder kulturtechnischer Maßnahmen in erster Linie die Genossenschaften und die dahinter stehenden Mitglieder verantwortlich. Diese genossenschaftliche Sachverantwortung konkretisiert sich bei der Aufgabenausführung zu einer finanziellen Verantwortung und der Pflicht, bei der Bauausführung notfalls Hand- und Spanndienste zu leisten (Sachbeiträge). Deshalb setzt der Ruf nach staatlicher Finanzhilfe die Ausschöpfung der verbandlichen Geld- und Sachmittel voraus. Die staatliche Finanzhilfe dient also von vornherein nur der Ergänzung dieser verbandlichen Eigenmittel. Diese Subsidiarität ist Wesensmerkmal der staatlichen Förderungsmaßnahmen.

Dementsprechend leisten übertriebene oder falsch angewandte Förderungen leicht der Selbstsucht und der Gewöhnung der Verbände an Fremdhilfe Vorschub. Auf die Dauer kann auch

dadurch die Selbstverantwortung und das Eigeninteresse der Genossen an der Aufgabenerfüllung gelähmt werden. Ein Zuviel an staatlicher Hilfe kann deshalb leicht zu einer inneren Aushöhlung der Selbstverwaltung führen.

II. Individuelle und generelle Förderung

Bei der ergänzenden Förderung wasserwirtschaftlicher Vorhaben kann der Staat einmal in der Weise vorgehen, daß er einzelne Vorhaben je nach Bedarf ergänzend fördert (individuelle Förderung); er kann sich aber auch darauf beschränken, die Verbände ohne Berücksichtigung individueller Gegebenheiten nach einem allgemeinen Verteilungsschlüssel mit Finanzmitteln zu versehen (generelle Förderung).

Die individuelle Beihilfenvergabe paßt die Leistungen des Staates dem konkreten Mittelbedarf des individuellen Unternehmens an. Bei diesem Bedarfsprinzip erhalten die wirklich finanzschwachen und deshalb finanziell unselbständigen Selbstverwaltungsträger staatliche Unterstützung. Hingegen bleiben die Verbände, die sich finanziell ausreichend selbst tragen können, bei der Förderung unberücksichtigt. Die individuelle Förderung bietet damit den Vorteil sozial gerechterer, schwerpunktmäßiger Verteilung¹⁾. Zugleich wird der Staat vor einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme durch objektiv finanzkräftige Träger geschützt.

Eine derartige, dem Einzelbedarf angepaßte Förderung setzt allerdings eine umfangreiche Information der staatlichen Stellen sowie eine der Mittelverwendung parallel laufende Kontrolle voraus.

Die mittelbedürftigen Verbände haben zu diesen Zwecken in entsprechenden Anträgen Angaben über die Art und Größe des beabsichtigten Bauvorhabens, die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens, die Nutzungsmöglichkeiten, die erwarteten Gesamtkosten sowie den verbandseigenen Beteiligungsanteil zu machen. Die staatliche Mittelvergabebehörde ihrerseits

1) Barocka: Subventionierung, 50.

muß diese spezifizierten Kostenanschläge - möglichst durch Einschaltung erfahrener unabhängiger Stellen - überprüfen und danach die Höhe der Finanzhilfe festsetzen. Insgesamt besitzt die individuelle Förderung den Nachteil eines umfangreichen verwaltungsmäßigen Aufwandes.

Demgegenüber sieht die Methode der generellen Förderung von einer genauen Berücksichtigung der konkreten Einzelumstände ab. Jeder Wasser- und Bodenverband wird quotenmäßig gleich hoch bezuschußt, der einem in bestimmten Richtlinien festgesetzten Tatbestand unterfällt. In diesen Fällen ist weder eine spezifizierte Rentabilitätsberechnung zwecks vorheriger staatlicher Überprüfung notwendig, noch kommt es auf den Umfang des verbandseigenen Mitteleinsatzes an. Möglicherweise wird nur ein Kostennachweis gefordert²⁾. Das generelle Beförderungsverfahren bietet demgemäß den Vorteil, verwaltungsmäßig geringere Anforderungen an die Vergabebehörden zu stellen. Andererseits führt diese Methode auch dazu, daß sich die finanziell tragfähigen Verbände ebenfalls nicht von einer Inanspruchnahme staatlicher Mittel zurückhalten und dem allgemeinen Bestreben nachgeben, möglichst viele staatliche Mittel zu erhalten. Das generelle Verfahren kann insofern leicht zu einer Vergeudung der vorhandenen Haushaltsmittel führen, wobei letztenendes die wirklich bedürftigen Verbände benachteiligt werden.

In Zeiten der Kapitalknappheit, wie das insbesondere nach dem letzten Weltkrieg der Fall ist; ist der Staat an einer maximalen Ausnutzung der vorhandenen Kapitalmittel interessiert. In der Bundesrepublik werden deshalb heute wasserwirtschaftliche Vorhaben nach individuellem Bedarf mit der Folge umfangreicher Verwaltungstätigkeit gefördert.

III. Förderungsarten

Für die staatliche Förderung wasserwirtschaftlicher Vorhaben bestehen vielgestaltige Möglichkeiten. Der Staat kann den Wasser- und Bodenverbänden bare Geldbeihilfen,

2) Barocka: Subventionierung, 57.

auch verlorene Zuschüsse genannt, gewähren. In diesen Fällen ist der Verband nicht zu einer Rückzahlung der empfangenen Finanzmittel verpflichtet, so daß die Zuschußförderung für die Verbände die günstigste Förderungsart darstellt. Der Staat kann aber auch den Weg der Darlehensgewährung beschreiten, so daß die damit geförderten Verbände die staatlichen Mittel letztendendes wieder aus Eigenmitteln, möglicherweise um Zinsen erhöht, zurückzahlen müssen. Ferner kann sich die staatliche Förderung in Gestalt von Zinsverbilligungen, Kapitaldienstzuschüssen, Verrentungsbeihilfen, Kursausgleichsbeihilfen, Erfolgsprämien oder Steuererleichterungen vollziehen³⁾.

In der heutigen Förderungspraxis herrschen die Gewährungen von Zuschüssen und Darlehen vor. Mit Rücksicht auf die ständige finanzielle Schwäche der Wasser- und Bodenverbände überwiegen die staatlichen baren Zuschußleistungen gegenüber den Darlehen⁴⁾.

3) Barocka: Subventionierung, 29 ff.

4) Vgl. Bericht des BMfELuF: Jahresbericht der Wasserwirtschaft für das Rechnungsjahr 1964: WuB 1965, 183.

§ 6

Der Umfang der staatlichen Förderungen für die Wasserwirtschaft

I. Entwicklung

In Deutschland würdigte der Staat schon sehr früh die Allgemeinbedeutung des Wasserbaus und der Bodenmelioration, indem er seit dem 19. Jahrhundert die Beihilfengewährung planmäßig ausbaute. Bereits durch das preußische Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875 wurden den preußischen Provinzialverbänden zwecks Förderung der Landesmeliorationen Geldmittel zur Verfügung gestellt¹⁾. Voraussetzung dafür war, daß die Meliorationen in ihrem Umfang nicht über das provinzielle Interesse hinausgehende Bedeutung besaßen. Die Finanzhilfe an die letztthin ausführenden Unternehmensesträger wurde damit gesetzliche Aufgabe der Provinzialverbände. Im Verfolg dieser Dotationsgesetze entstanden dann bei den Provinzialverbänden Landesmeliorationsfonds. Die finanzielle Unterstützung aus derartigen Fonds richtete sich an die private Landwirtschaft, an spezielle wasserwirtschaftliche Verbände und an die Gemeinden²⁾. Auf diese Weise wurde bereits vor der Jahrhundertwende die ländliche Wasserversorgung verbessert. Zu derselben Zeit förderten auch die übrigen Länder, unter ihnen besonders Württemberg, den Bau von Wasserversorgungsbauten durch finanzielle Hilfen und technische Beratungen.

Parallel zu dem Ausbau der staatlichen Beihilfefonds entwickelte sich bereits vor dem ersten Weltkrieg die Ausgestaltung der privaten Kreditorganisationen bei den Hypothekenbanken und sonstigen Kreditinstituten zugunsten einer Darlehnsförderung für die wasserwirtschaftlichen Vorhaben. Diese zweiseitige Förderung wirkte sich damals

1) §§ 1, 4 Ziff. 2 des Gesetzes betreffend die Ausführung der §§ 5 und 6 des Gesetzes vom 30. April 1873 wegen der Dotation der Provinzial- und Kreisverbände vom 8. Juli 1875 (prGS S. 487).

2) Vgl. Barocka: Probleme des Wasserbaus, S. 42.

derart günstig aus, daß es sogar für Deich- und Meliorationsverbände ausreichenden Kredit gab, obwohl weder das Reich noch die Bundesstaaten seinerzeit als Darlehnsgeber für die Wasserwirtschaft auftraten³⁾.

In der darauffolgenden Zeit der Weimarer Republik konnte der Staat mit Rücksicht auf die allgemeine Kapitalknappheit und die bis 1924 anhaltende Geldentwertung den Finanzbedarf der Wasserwirtschaftsträger nur unzureichend decken⁴⁾. Erst in der nationalsozialistischen Zeit konnte das Reich, nunmehr auf Kosten der Länder und Gemeinden finanziell erstarkt, wieder die Reichsbeihilfefonds und Zinsverbilligungsfonds derart ausreichend mit Finanzmitteln ausstatten, daß stets schon vor Baubeginn die Gesamtfinanzierung wasserwirtschaftlicher und bodenkultureller Vorhaben sichergestellt war. Speziell zum Zwecke der Förderung wasserwirtschaftlicher Unternehmen bestand im Anschluß an den 1936 gegründeten "Reichslandeskulturfonds" ein "Reichswasserwirtschaftsfonds"⁵⁾. Zur Förderung der kulturtechnischen Vorhaben bestand ein entsprechender "Reichsbodenkulturfonds". In dieser Zeit verbesserte sich zugleich die Organisation der Meliorationskredite. Die Darlehen wurden durch regionale Kreditanstalten vergeben⁶⁾, wodurch eine ortsnahe und individuell abgestimmte Zusammenarbeit zwischen Darlehnsgebern und staatlichen technischen Aufsichtsbehörden ermöglicht wurde. Insgesamt läßt sich sagen, daß die Förderung der Wasserwirtschaft zu dieser Zeit eine Reichsaufgabe ersten Ranges war.

Nach dem zweiten Weltkrieg wirkte sich die föderative Neuordnung durch das Grundgesetz für die Wasserwirtschaft in der Bundesrepublik zunächst ungünstig aus. Der Bund zöger-

3) Barocka: Probleme des Wasserbaus, 44.

4) Barocka: Probleme des Wasserbaus, 52 ff. mit näheren Ausführungen über die damaligen Unterstützungsinitiativen des Reiches und des Landes Preußen.

5) Vgl. Bochalli-Linckelmann: Wasser- und Bodenverbandsrecht, § 152 WVVO, Anm. 4.

6) Barocka: Probleme des Wasserbaus, 86 f..

te anfangs mit Rücksicht auf seine geringen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten, Finanzmittel für wasserwirtschaftliche und landeskulturelle Maßnahmen bereitzustellen. Dadurch wurden in den ersten Nachkriegsjahren besonders jene finanzschwachen Länder negativ betroffen, die schon auf Grund ihrer geographischen Struktur mit großen wasserwirtschaftlichen Aufgaben belastet waren. Hierunter zählen die Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen und Rheinland-Pfalz⁷⁾. Der plötzliche Mangel an staatlicher Finanzhilfe wirkte sich in diesen Ländern auch deswegen besonders empfindlich aus, weil für wasserwirtschaftliche Vorhaben in diesen Gebieten früher neben den Reichsbeihilfen zusätzlich auch vom finanzstarken Land Preußen Finanzmittel zugeteilt wurden.

Inzwischen ist sich der Bund seiner materiellen Verantwortung für die allgemeinbedeutenden wasserwirtschaftlichen und bodenkulturellen Maßnahmen bewußt geworden. Diese Aufgaben werden heute aus verschiedenen Bundesfonds gefördert, wobei sich der Finanzierungsanteil des Bundes und der der einzelnen Länder ungefähr die Waage halten⁸⁾. Alljährlich stehen Bundesmittel für die landeskulturelle Erschließung des Emslandes⁹⁾ und das Nordprogramm in Schleswig-Holstein¹⁰⁾, für Küstenschutzmaßnahmen¹¹⁾, für die Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturtechnischer Maßnahmen mit übergebietlicher Bedeutung im Binnenland (Bundeswasserwirtschaftsfonds)¹²⁾, für ebenso bedeutende Sondermaßnahmen im Tidegebiet der Nordseeküste (Küstenplan)¹³⁾, für den Hochwasserschutz und die Sanierung von Flußgebieten im Alpen- und Voralpengebiet (Alpenplan)¹⁴⁾ sowie für die landwirtschaftliche zentrale Wasserversorgung, Kanalisation und Abwasserreinigung in ländlichen Gemeinden¹⁵⁾ be-

7) Barocka: Subventionierung, 124.

8) Sievers: Wasserrecht, Vorbem. 5 zur WVVO.

9) BHP 1965, 1002/616.

10) BHP 1965, 1002/617.

11) BHP 1965, 1002/619

12) BHP 1965, 1002/575 b I.

13) BHP 1965, 1002/575 b II.

14) BHP 1965, 1002/575 b III. 15) BHP 1965, 1002/576.

reit. Darlehnsmittel gewährt der Bund zusätzlich aus dem ERP-Sondervermögen.

So stellte der Bund z.B. im Jahre 1965 für überregionale wasserwirtschaftliche und kulturtechnische Maßnahmen an Zuschüssen 117,6 Mio DM und an Darlehen 15 Mio DM bereit¹⁶⁾. Die Zuschüsseleistungen sind, wie sich aus den entsprechenden Erläuterungen ergibt, aufgeteilt für Maßnahmen im Binnenland (Bundeswasserwirtschaftsfonds), für den Küstenplan und den Alpenplan. Für die ländliche Wasserversorgung, Kanalisation und Abwasserreinigung stellte der Bund weitere 50 Mio DM an Zuschüssen bereit¹⁷⁾. Aus diesen Gruppierungen sowie den entsprechenden amtlichen Erläuterungen zu den einzelnen Haushaltsposten geht eindeutig hervor, daß der Bund seine Finanzmittel von vornherein nur für Schwerpunktprogramme mit übergebietlicher Bedeutung zur Verfügung stellt. In allen diesen Fällen dienen die Zuwendungen nicht nur der endgültigen Bauausführung wasserwirtschaftlicher Projekte, sondern auch den vorangehenden Forschungs- und Versuchsarbeiten für die Unternehmen¹⁸⁾.

Demgegenüber sind die in den einzelnen Länderhaushaltsplänen bereitgestellten Mittel näher nach einzelnen Unternehmensarten gegliedert. Hier kann man leicht die Bedeutung und den größenmäßigen Umfang der angestrebten wasserwirtschaftlichen Maßnahmen ablesen. So hat z.B. das Land Nordrhein-Westfalen im Jahre 1965 an Zuschüssen für die Abwasserbeseitigung 151.320.000 DM¹⁹⁾, für Wasserversorgungsmaßnahmen 40.000.000 DM²⁰⁾ und für den landwirtschaftlichen Wasserbau, Wasserwirtschafts- und Hochwasserschutzbau 34.000.000 DM²¹⁾ zur Verfügung gestellt. Für die Entwicklung und Beschaffung von Anlagen zur Vernichtung von Altöl, Abfallstoffen usw. stellte das Land 600.000 DM²²⁾, für die

16) BHP 1965, 1002/575.

17) BHP 1965, 1002/576.

18) Vgl. Erläuterungen I zu BHP 1965, 1002/575 b.

19) nwHP 1965, 1002/602.

20) nwHP 1965, 1008/601.

21) nwHP 1965, 1008/600.

22) nwHP 1965, 1008/604.

Durchführung von Versuchen und Untersuchungen allgemeiner wasserwirtschaftlicher Art 400.000 DM²³⁾ und für die Gewährung von Zins- und Tilgungszuschüssen 100.000 DM²⁴⁾ bereit.

Vergleicht man in einer Zusammenschau den durch Bund und Länder insgesamt getragenen Finanzierungsanteil an wasserwirtschaftlichen und kulturtechnischen Maßnahmen mit dem Eigenanteil der körperschaftlichen Selbstverwaltungsträger, dann ergibt sich eindeutig, daß heute wasserwirtschaftliche Maßnahmen überwiegend vom Staat, d.h. dem Bund und dem jeweiligen Land finanziert werden. Gegenüber dem staatlichen Finanzierungsanteil machen die Eigenmittel der Bauträger - hierzu rechnen allerdings auch die Gemeinden und Gemeindeverbände - nur ca. 1/6 aus²⁵⁾. Im Jahre 1964 haben z.B. die Bauträger von den gesamten Aufbringungskosten für Flußregelungen nur ca. 1/4 aufgebracht, beim Talsperrenbau weniger als 1/25, und noch weniger trugen sie finanziell zur Wildbachverbauung bei. Bei der zentralen Wasserversorgung betrug der Anteil der Eigenmittel ca. 1/3, bei Anlagen zur Abwasserbeseitigung nicht ganz 1/2²⁶⁾. Die Kosten für die Wiederherstellung zerstörter Deiche wurden bisher sogar voll aus Bundes- und Landesmitteln finanziert, während die verbandlichen Eigenmittel im wesentlichen nur für die Unterhaltung der stehenden Deiche verwendet wurden²⁷⁾.

II. Gesetzliche Hinweise

Eine allgemeingültige gesetzliche Regelung über die Förderung unterstützungsbedürftiger Wasser- und Bodenverbände fehlt bisher. Wo sich einzelne Finanzierungsbestimmungen

23) nwHP 1965, 1008/300.

24) nwHP 1965, 1008/605.

25) Witzel: ZfW 1962, 30.

26) Vgl. Übersicht in Bericht des BMfELuF: Jahresbericht der Wasserwirtschaft für das Rechnungsjahr 1964: WuB 1965, 180 und 181.

27) Sievers: Wasserrecht, Vorbem. 5 zur WVVO (S. 183); Wiedemann: RWaWi Heft 12 (1962), 85.

finden lassen, fällt auf, daß darin zugleich auf die Freiwilligkeit der Unterstützungsleistungen hingewiesen wird. Im übrigen knüpfen derartige Einzelregelungen die staatliche Förderung nicht an Tatbestandsmerkmale, sondern überlassen die Mittelzuteilung dem Ermessen der Förderungsbehörden.

Die Mehrzahl der gesetzlichen Regelungen über staatliche Förderungsmaßnahmen besteht zugunsten der Träger von Gewässerunterhaltungsmaßnahmen. Das WHG als Rahmenordnung des Bundes, die sich auch auf die Wasserwirtschaft der Wasser- und Bodenverbände bezieht²⁸⁾, hat in § 29 die Verteilung der Gewässerunterhaltungslast neu geregelt. Der Bundesgesetzgeber beabsichtigte damit die Sicherstellung dieser Aufgabenerfüllung durch leistungsfähige Träger²⁹⁾. Es blieb den Landesgesetzgebern überlassen, in diesem Rahmen die Fragen der internen Mittelaufbringung für Unterhaltungsmaßnahmen zu regeln. Damit wurde automatisch die Frage der staatlichen Aufgabenfinanzierung angeschnitten. Nunmehr bestimmt das bayWG, daß das Land anderen freiwillige Zuschüsse zu der ihnen obliegenden Unterhaltungspflicht leisten kann³⁰⁾. Diese Fassung läßt erkennen, daß eine dauerhafte Verpflichtung des Staates zur Zuschußgewährung vermieden werden soll. In Rheinland-Pfalz und im Saarland wird bei grundsätzlicher Bereitwilligkeit zu freiwilligen Zuschußleistungen auf den Umfang der im jeweiligen Landeshaushalt bereitgestellten Mittel abgestellt³¹⁾. In Schleswig-Holstein soll das Land bei öffentlichem Interesse und nicht zumutbarer Belastung der Aufgabenträger die Gewässerunterhaltungsmaßnahmen finanziell fördern³²⁾. Die stärkste Bindung des Staates enthält das nwWG³³⁾. Danach verpflichtet sich das Land generell zu einer Bezuschussung der Aufwendungen für die Unterhaltung von Ge-

28) Sievers: Wasserrecht, Vorbem. 1 zur WVVO.

29) Sievers: Wasserrecht, § 29 WHG Anm. 2.

30) § 49 Abs.1 bayWG.

31) § 68 rhpfWG; § 50 saWG.

32) § 51 schlhWG.

33) § 52 nwWG.

wässern 2. und 3. Ordnung an Unterhaltungsverbände, Anliegergemeinden und -kreise sowie bestimmte Gruppen von Unterhaltungspflichtigen. Dafür sind im Landeshaushalt Mittel in Höhe der Hälfte des von der obersten Landesbehörde geschätzten Gesamtbedarfs für die Gewässerunterhaltung bereitzustellen. Diese Bestimmung gewährt allerdings nicht jedem einzelnen Unterhaltungsträger einen Anspruch auf eine staatliche Zuschußleistung in Höhe der Hälfte seiner konkreten Aufwendungen; denn nur der Gesamtzuschuß des Landes muß die Hälfte der innerhalb des ganzen Landes für die Gewässerunterhaltung erforderlichen Gesamtaufwendungen erreichen³⁴⁾. Andererseits kann die Zuschußquote bei besonders starker Hilfsbedürftigkeit auch 50% überschreiten.

Kostspieliger als die Gewässerunterhaltung ist regelmäßig der Ausbau der Gewässer zwecks Verbesserung des Hochwasserabflusses³⁵⁾. Mit Rücksicht darauf bestimmen die meisten Landeswassergesetze, daß der ausbaupflichtige Träger, dessen finanzielle Leistungskraft durch derartige Ausbaumaßnahmen in unzumutbarer Weise und unverhältnismäßig hoch belastet wird, nur dann zum Ausbau angehalten werden kann, wenn sich das Land oder andere Kostenträger an den Gesamtaufwendungen entsprechend beteiligen³⁶⁾.

Hinsichtlich der oft sehr umfangreichen Kosten für die Deicherhaltung und den Neubau von Deichen, die durch Fluten zerstört wurden, verpflichtet das Land Niedersachsen die Deichverbände nur insoweit zu einer selbständigen Kostentragung, als die Kosten in einem zumutbaren Verhältnis zu der finanziellen Leistungskraft des jeweiligen Verbandes bzw. seiner Mitglieder stehen. Den darüber hinausgehenden Kostenanteil trägt das Land³⁷⁾.

34) Burghartz: WHG und nWWG, § 52 nWWG, Anm.1; Wiedemann: RWaWi Heft 12 (1962), 80.

35) Zum Begriff des Ausbaus vgl. § 31 Abs.1 WHG.

36) §§ 69 Abs.2 rhpfWG, 68 Abs. 2 nWWG, 63 Abs.2 bwWG, 99 Abs.2 breWG, 99 Abs.2 ndsWG, 62 Abs.2 heWG, 60 Abs. 2 saWG, 56 Abs.1 blnWG.

37) § 7 Abs.8 ndsDeichG.

Für die vielfältigen anderen wasserwirtschaftlichen Aufgaben fehlen gesetzliche Förderungsbestimmungen. Sie werden nur nach Maßgabe haushaltsmäßiger Mittelbereitstellungen gefördert.

III. Die verschiedenen Verteilungsarten

Die Vergabe von Landeshaushaltsmitteln an Wasser- und Bodenverbände geschieht durch die jeweils zuständigen Wasserwirtschaftsämter. Diese erlassen die Bewilligungsbescheide - häufig sind sie dabei an das Einvernehmen oder die Zustimmung des Fachministers oder des Regierungspräsidenten gebunden³⁸⁾ - und überprüfen nach der Auszahlung die zweckentsprechende Mittelverwendung. Hier decken sich also in der Regel Mittelbewilligungs- und Staatsaufsichtsbehörde organisatorisch.

Hingegen kann sich die Verteilung von Bundesmitteln an wasserwirtschaftliche Unternehmen theoretisch auf zwei verschiedene Arten vollziehen:

Denkbar ist, daß der Bund die vorgesehenen Mittel den Ländern pauschal und ohne jede weitere Bindung hinsichtlich der Einzelvergabe, außer der, die Mittel entsprechend dem angegebenen Haushaltstitel auszuschütten, überweist. In diesem Fall treten die Länder den Wasser- und Bodenverbänden als eigenverantwortliche Vergabesubjekte gegenüber. Während dann die Bundesmittel im Landeshaushalt als Einnahmen fungieren³⁹⁾, buchen die Landesvergabebehörden die ausgezahlten Mittel zu Lasten des Landeshaushalts.

Im Gegensatz dazu kann der Bund die Länder auch als nur untergeordnete Verteilungsorgane in das Vergabeverfahren einschalten. Dies ist dann der Fall, wenn sich der Bund

38) Vgl. Ziff. 5 und 6 nw Richtlinien für die Gewährung von Finanzierungshilfen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen, RdErl. des nwmfELuF vom 27. Juni 1962 (MBL.NW. S.1163) i.d.F. des RdErl. vom 20. August 1964 (MBL.NW S.1265).

39) Vialon: Haushaltsrecht, 814.

ausdrücklich die Entscheidung über die einzelne Mittelbewilligung vorbehält und somit zu erkennen gibt, daß er die eigentliche Verantwortung für die Mittelverteilung trägt. Rechnerisch werden diese Vergabebeträge hier nicht auf der Einnahmenseite des Landeshaushaltsplanes geführt, sondern die Länder buchen bei dieser unselbständigen Mittelauszahlung unmittelbar zu Lasten des Bundeshaushalts, d.h. die Mittel laufen bei den Ländern nur "kassenmäßig" durch⁴⁰⁾.

Gegenwärtig vollzieht sich die Verteilung von Bundesfondsmitteln an verbandliche Träger der Wasserwirtschaft vorwiegend auf die zuletzt erörterte Art. Die Mittelbewilligung trifft allein der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Die oberste zuständige Landesbehörde beantragt nur den Bundeszuschuß für das jeweilige wasserwirtschaftliche Vorhaben. Dabei hat sie zugleich die Letzttempfänger vorzuschlagen und dem Bundesministerium die konkreten Bau- und Finanzierungspläne zur Zustimmung zu übersenden⁴¹⁾. Den Bewilligungsbescheid sendet der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mit der Liste der als förderungswürdig anerkannten Maßnahmen der zuständigen obersten Landesbehörde zu, die dann die jeweiligen Mittel zu Lasten des Bundeshaushalts abberufen und dem Verband zur Verfügung stellen kann. Die Mittelverteilung vollzieht sich also regelmäßig mittelbar über die zuständigen Landesbehörden⁴²⁾, wobei die ausgezahlten Bundesmittel im Landeshaushaltsplan nicht als Einnahmen erscheinen. Die Landesvergabebehörden sind hier allerdings

40) Vgl. Flehinghaus: Bundesfondsverwaltung, 167.

41) Das ergibt sich aus den Bestimmungen über das Antrags-, Bewilligungs-, Auszahlungs- und Abrechnungsverfahren in den bisher unveröffentlichten Richtlinien des BMfBLuF vom 31. Januar 1966 für die Gewährung und Verwendung von Bundeshaushaltsmitteln aus dem sog. Alpenplan, Bundeswasserwirtschaftsfonds, Küstenplan u.a.m..

42) Etwas mißverständlich ist deshalb der Wortlaut in Erl. zu BHP 1965, 1002/616: "Die Bundesmittel sind auf dem Behördenweg den Bauträgern unmittelbar zuzuleiten".

in das Verteilungsverfahren weiterhin dergestalt eingeschaltet, daß ihnen vom Bund die Verpflichtung auferlegt wird, die Bewirtschaftung der Mittel durch den Letztempfänger nebst Belegen sachlich und rechnerisch entsprechend den Bundesrichtlinien nach § 64 a RHO zu überprüfen. Ob in derartigen Fällen bereits die Grenze zu der verfassungsrechtlich in Art. 84 GG abgegrenzten Bundesauftragsverwaltung der Länder überschritten ist⁴³⁾, mag hier dahingestellt bleiben.

43) Dazu kritisch: Köttgen: Fondsverwaltung, 29, 47.

§ 7

Das Bewilligungsverfahren

I. Ministerielle Richtlinien und Bewilligungsbedingungen
- Allgemeines

Vergibt der Staat - sei es der Bund, seien es die Länder - für bestimmte Zwecke öffentliche Haushaltsmittel aus entsprechenden Fonds an außerhalb der Staatsverwaltung stehende Stellen, dann muß er mit Rücksicht auf seine eigene Finanzverantwortung¹⁾ einen prüfungsfähigen Beleg darüber erhalten, zu welchem Zweck die Mittel ausgezahlt und ob die Mittel vom Empfänger zweckentsprechend verwendet wurden. Die notwendigen Belege kann aber nur der Letzt-empfänger der Zuwendung selbst erbringen, da er die Mittel endgültig ausgibt. Deshalb bestimmt § 64 a Abs.1 RHO, daß für derartige Vergabefälle der Fachminister hinsichtlich des Nachweises über die Verwendung der Staatszuwendung Bestimmungen zu treffen hat. Diese Regelung betrifft auch die staatlichen Förderungsmaßnahmen zugunsten der Wasser- und Bodenverbände, da diese als landesmittelbare Selbstverwaltungskörperschaften sowohl außerhalb der Bundesverwaltung als auch außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung stehen.

In Vollzug des § 64 a Abs.1 RHO hat im Jahre 1953 zunächst die Bundesregierung allgemeine vorbildhafte Richtlinien über die Voraussetzungen der Mittelvergabe sowie die Nachprüfung der Mittelverwendung im Falle einer Bundeszuwendung aufgestellt²⁾. Entsprechende Richtlinien der Länder folgten nach oder sind noch in Vorbereitung³⁾, wobei die Landesrechnungshöfe den jeweiligen Landesregierungen eine

1) Vgl. § 4 Abs.2 BRHG vom 27. November 1950 (BGBl. S.765); § 3 nWRHG vom 6. April 1946 (GS NW S.621).

2) BZuWRichtl. vom 1. April 1953 (GMBL. S.150).

3) Vgl. z.B. RdErl. des ndsFM vom 2. Februar 1954 (ndsMBl. S.69).

inhaltliche Angleichung an jene Bundesrichtlinien vorschlugen⁴⁾. Diese allgemeinen Richtlinien ergaben dann das sachliche Gerüst für die fachministeriellen Richtlinien für die Vergabe von Staatshaushaltsmitteln aus den einzelnen Fachfonds. Jene brauchten nur noch entsprechend dem jeweiligen Förderungszweck und der Empfängergruppe sachlich näher differenziert zu werden. Aus diesem Grunde folgen auch die fachministeriellen Richtlinien für die Gewährung und Verwendung von Finanzmitteln aus dem Bundeshaushalt⁵⁾ oder den Landeshaushalten⁶⁾ für wasserwirtschaftliche Unternehmen in Form und Zielsetzung den erstgenannten allgemeinen Richtlinien gem. § 64 a RHO.

4) Vgl. Vialon: Haushaltsrecht, § 64' a RHB Anm. 11 (S.816).

5) Vgl. für Bundeszuwendungen an wasserwirtschaftliche Unternehmen die ehemaligen Richtlinien für die Durchführung des Grünen Planes 1960, Teil B. Teilw. zit.: HdbDWR IV, Abschnitt G, Nr. G 102 T. Seit dem Rechnungsjahr 1964 sind die Bundesmittel für wasserwirtschaftliche Zwecke aus dem Grünen Plan in den normalen Haushalt des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten verlagert. Die einschlägigen Richtlinien zu diesen Haushaltstiteln sind nicht veröffentlicht.

6) Vgl. Bayern: Finanzierungsrichtlinien betreffend freiwillige Zuschüsse (des Staates) zum Bau von Abwasserbeseitigungsanlagen v. März 1956, unveröffentlicht, zit.: HdbDWR IV, Nr. G 430 T; Hessen: Richtlinien für die Gewährung von Zuschüssen und Schuldendiensthilfen zum Bau von Trinkwasser- und Abwasseranlagen, Erl. des hMfELuF v. 1. Februar 1965 (StAnz.S.301) Richtlinien für die Gewährung von Beihilfen zur Erstellung von Beregnungsanlagen, Erl. des hMfELuF v. 23. Oktober 1964 (StAnz.S.1392); Niedersachsen: Vorschriften für die Gewährung von Zuwendungen des Landes zur Förderung der Wasserwirtschaft und Bodenkultur, RdErl. des ndsMfELuF v. 23. März 1956 (ndsMBL S.277); Förderung von Bauvorhaben der Abwasserbehandlung und der Wasserversorgung, RdErl. des ndsMfELuF v. 17. Mai 1962 (ndsMBL S.539); Nordrhein-Westfalen: Richtlinien für die Gewährung von Finanzierungshilfen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen, RdErl. des nwMfELuF v. 27. Juni 1962 (MBL. NW S.1163) i.d.F. des RdErl. v. 20. August 1964 (MBL. NW S.1265); Rheinland-Pfalz: Finanzierungsrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung (Neufassung 1962), Erl. des rhpfMfELuF v. 1. Februar 1962 (MBL. S.311) i.d.F. des Änderungserlasses v. 22. März 1963 (MBL. Spalte 355).

Danach ist im allgemeinen für die Bewilligung von Bundeshaushaltsmitteln die übergebietliche Bedeutung des betreffenden wasserwirtschaftlichen Vorhabens sowie ein daran bestehendes "erhebliches Bundesinteresse" Voraussetzung⁷⁾. Im Falle einer Förderung aus Bundesfondsmitteln darf das Vorhaben weder bereits aus anderen Bundesfonds Unterstützungen erhalten haben noch dürfen die Länder dadurch in ihrer Finanzierungspflicht entlastet werden oder ihre Zuschüsse verringern. Stets muß die zukünftige Unterhaltung der Anlagen gesichert sein.

Bundes- wie Landesrichtlinien nennen als mögliche Mittelempfänger nur öffentlich-rechtliche Körperschaften, d.h. Gemeinden, Gemeindeverbände oder Wasser- und Bodenverbände⁸⁾. Einzelne Landwirte scheiden damit als mögliche Förderungsadressaten aus. In jedem Fall wird auf die tragbare Eigenbelastung des Bauträgers abgestellt⁹⁾. Auf diese Weise dient die Bundes- oder Landesfinanzhilfe von vornherein nur der subsidiären Unterstützung der unmittelbaren Interessenträger.

Die fachministeriellen Förderungsrichtlinien enthalten in der Regel in einem Sonderabschnitt "Allgemeine Bewilligungsbedingungen" eine Zusammenfassung der Vergabevoraussetzungen sowie die Regelung der staatlichen Überprüfung der zweckgerechten Mittelverwendung, wozu auch die Nachweispflicht gehört¹⁰⁾. Diese "Allgemeinen Bewilligungsbedingungen" können von der Bewilligungsbehörde - ähnlich den allgemeinen Geschäftsbedingungen im Privatrechtsverkehr - ausdrücklich durch Bezugnahme oder Verweisung zum materi-

7) Ziff. 4 BZuwRichtl.

8) Richtlinien Grüner Plan 1960, Teil B, Abs.II Ziff.1 d des Abschnittes "Verstärkter Mitteleinsatz in benachteiligten Gebieten"; Ziff. 2.11 nwWaWiFinHRichtl.; A I Ziff. 1 rhpfWaWiFinRichtl.; Ziff.3 heBeregnAnlBeihRichtl..

9) Ziff. 4 Abs.3 BZuwRichtl.; Ziff. 20 ndsWaWiZuwVorschr.; Ziff.2.15 nwWaWiFinHRichtl.; Ziff. 4.3 heTrinkWuAbW-AnlZuschRichtl..

10) Vgl. Anlage 2 (zu Nr.12) BZuwRichtl.; Anlage A zu Ziff. 25 ndsWaWiZuwVorschr..

ellen Bestandteil des konkreten Bewilligungsbescheides erklärt werden¹¹⁾. Wo keine fachlichen allgemeinen Bewilligungsbedingungen bestehen, verlangen die Bewilligungsbehörden eine Anerkennung und Unterwerfung unter die allgemeinen Zuwendungsrichtlinien des Bundes oder des jeweiligen Landes nach § 64 a RHO. Damit reicht also die Kette der Verwaltungsbestimmungen hinsichtlich der Voraussetzungen der Gewährung sowie des Nachweises der Verwendung bei staatlichen Finanzierungshilfen an wasserwirtschaftliche Bauträger von den allgemeinen Zuwendungsrichtlinien und Bewilligungsbedingungen der Regierungen bzw. der Finanzministerien gem. § 64 a RHO über die auf die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse abgestimmten fachministeriellen Zuwendungsrichtlinien und Bewilligungsbedingungen bis hin zum Einzelbescheid. Dieser kann darüber hinaus noch mit besonderen Bewilligungsmaßnahmen versehen werden.

II. Inhalt der allgemeinen Bewilligungsbedingungen für die Gewährung staatlicher Zuwendungen an die Wasserwirtschaft

Im Mittelpunkt der allgemeinen wasserwirtschaftlichen Bewilligungsbedingungen, die teilweise bis in Einzelheiten gehen, stehen jene Bestimmungen, die die staatliche Überprüfung der Verwendung der Gelder durch den Empfänger betreffen. Im wesentlichen kommen bei der Regelung vier Gesichtspunkte zum Tragen:

1. die Sicherstellung einer zweckgerechten und wirtschaftlichen Mittelverwendung durch Bindung an den vorgängigen Kostenanschlag des Trägers,
2. die Unterwerfung des Mittelempfängers unter dementsprechende staatliche Kontroll- und Prüfungsrechte,
3. die Pflicht des Förderungsempfängers zur Erstellung einzelner förmlicher Ausgabenbelege, der Einhaltung einer ordnungsgemäßen Kassen- und Buchführung ein-

11) Ziff. 12 BZuwRichtl.; Ziff. 23 ndsWaWiZuwRichtl..

schließlich der Aufstellung eines prüfungsfähigen, abschließenden Verwendungsnachweises,

4. die für den Nichterfüllungsfall auferlegter Pflichten androhten Sanktionsmöglichkeiten gegen den Mittellempfänger.

Offensichtlich bringt also die Entgegennahme staatlicher Gelder für die finanzbedürftigen Wasser- und Bodenverbände eine Reihe Pflichten mit sich, die sich empfindlich auf das Verbandsleben und die Art und Weise der Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben auswirken können.

a) Die Bewirtschaftung der Zuwendungsmittel

Nach den fachlich einschlägigen allgemeinen Bewilligungsbedingungen sind die staatlichen Förderungsmittel von den wasserwirtschaftlichen Bauträgern nur zweckentsprechend zu verwenden. Dabei hat der Mittellempfänger so wirtschaftlich und sparsam wie möglich vorzugehen¹²⁾. Aus diesem Grunde darf der Unternehmensträger stets nur in dem Maße neue Förderungsmittel anfordern, als dies zur Bewirkung fälliger Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks erforderlich ist. Der Träger hat sich außerdem genau an den im Bewilligungsverfahren vorgelegten eigenen Kostenanschlag zu halten. Dieser strikte Zwang zur Sparsamkeit geht sogar so weit, daß etwaige Ersparnisse an Zuwendungsmitteln bei einem Bauabschnitt nur mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde für die Zwecke einer anderen Rechnungsposition verwendet werden dürfen¹³⁾.

Bei der Ausführung von Bauarbeiten sowie der Vergabe der Bauaufträge hat der Verband die Bauleistungen nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen durchführen zu lassen¹⁴⁾. In der Regel sind die Arbeiten öffentlich auszu-

12) Ziff. 1 AllgBBewBed.; Ziff. 1 ndsWaWiBewBed..

13) Ziff. 1 Abs.3 AllgBBewBed.; Ziff. 1 Abs. 4 ndsWaWiBewBed..

14) A I Ziff.8 rhpfWaWiFinRichtl.; Ziff. 4.4 heBeregnAnl-BeihRichtl.; Ziff. 3.3 heTrinkWuAbwAnlZuschRichtl..

schreiben. Arbeiten in verbandseigener Regie bedürfen der Zustimmung der staatlichen Bewilligungsbehörde. Bei der Vergabe der Bauaufträge hat der Wasser- und Bodenverband häufig die staatlichen Richtlinien hinsichtlich der Bevorzugung bestimmter Bewerber, etwa Flüchtlings- oder Schwerbeschädigtenbetriebe, zu beachten¹⁵⁾.

Über das Eigentum der mit den staatlichen Zuwendungsmitteln erlangten Gegenstände kann der Bauträger mit dem Land oder dem Bund besondere Vereinbarungen treffen; denn grundsätzlich behalten sich Bund und Länder das Eigentum an derartigen Sachen - dazu rechnen auch Baumaschinen - vor, so daß die Verbände regelmäßig zu treuhänderischer Verwaltung dieser Sachen verpflichtet sind¹⁶⁾.

b) Die aktuelle Überwachung der Mittelverwendung

Um jederzeit der mittelvergebenden Verwaltungsbehörde eine Information über die Mittelverwendung sowie die Einhaltung der Vergabebedingungen zu ermöglichen, sehen die ministeriellen Bewilligungsbedingungen für die Gewährung von Zuwendungen an wasserwirtschaftliche Vorhaben vor, daß der Empfänger örtliche Besichtigungen der Verwaltungsbehörde, Einsichten in die Bücher sowie Nachprüfungen der formellen Rechnungen und Belege zu dulden hat¹⁷⁾. Zu diesem Zwecke hat sich der Empfänger zu verpflichten, die dementsprechenden erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

c) Erstellung eines förmlichen Verwendungsnachweises

Nach Abschluß des geförderten Unternehmens kann die Verwaltungsbehörde nur dann eine Nachprüfung der Mittelverwendung auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unternehmen, wenn ihr ein genauer schriftlicher Gesamtbeleg vor-

15) Ziff. 1 Abs. 6 ndsWaWiBewBed.; Ziff. 3.4
heTrinkWuAbwAnlZuschRichtll.

16) Ziff. 1 Abs. 7 ndsWaWiBewBed.;
Ziff. 5 AllgBBewBed..

17) Ziff. 7 AllgBBewBed.;
Ziff. 7 ndsWaWiBewBed..

liegt. Die Bewilligungsbedingungen legen deshalb dem Förderungsobjekt von vornherein die Pflicht auf, einen abschließenden schriftlichen Verwendungsnachweis aufzustellen. Damit der Verband die dafür notwendigen Einzelbelege, sachlichen Berichte und Bilanzen übersichtlich gestaltet, hat er seine Kassen- und Buchführung sowie die Ausgestaltung der Belege entsprechend den Bestimmungen der RKO und der RHO einzurichten. Es kommt den Bewilligungsbedingungen darauf an, daß die Ausgabenbelege "sachlich und rechnerisch festgestellt" sind¹⁸⁾. In dem betreffenden sachlichen Bericht hat der Empfänger eingehend den mit den staatlichen Mitteln erreichten Unternehmenszweck und Erfolg darzustellen¹⁹⁾. Dieser Verwendungsnachweis ist dann innerhalb von zwei Monaten nach Abschluß der geförderten Arbeiten bei der Bewilligungsbehörde einzureichen.

d) Sanktionen bei Verletzung der Nachweispflicht

Die Verpflichtung des Beihilfenempfängers zu sparsamer und zweckentsprechender Mittelverwendung sowie zur Erstellung eines prüfungsfähigen Verwendungsnachweises erhält dadurch ihre zwingende Wirkung, daß der staatlichen Vergabebehörde dem Empfänger gegenüber bestimmte Druckmittel zustehen.

Entsprechend der wohltätigen Wirkung der Mittelauszahlung ist die Zurückbehaltung weiterer Mittel oder die Rückforderung bereits ausgezahlter Zuwendungen für den Empfänger ein empfindlicher Eingriff. Für die Bewilligungsbehörde ist die Androhung der Mittelrückforderung oder Zahlungseinstellung das geeignete Mittel, den in den Bewilligungsbedingungen genannten Pflichten des Empfängers wirkungsvoll Nachdruck zu verleihen. Zu diesem Zweck bestimmen die Bewilligungsbedingungen, daß der Empfänger für den Fall zweckfremder Mittelverwendung die ausgezahlten Mittel in voller Höhe zurückzuzahlen und sogar zu verzinsen hat²⁰⁾.

18) Ziff.4 AllgBBewBed.; Ziff.4 ndsWaWiBewBed..

19) Ziff.6 Abs.3 AllgBBewBed.; Ziff.6 Abs.10 ndsWaWiBewBed.

20) Ziff.2 AllgBBewBed.; Ziff.2 ndsWaWiBewBed..

Legt der Empfänger den Verwendungsnachweis nicht ordnungsgemäß oder nicht rechtzeitig vor, dann kann nach den zugrundeliegenden Bewilligungsbedingungen die Verwaltungsbehörde jede weitere Verwendung bereits ausgezahlter Mittel untersagen und von Neuzahlungen absehen²¹⁾.

Mit diesen und anderen Möglichkeiten kann die jeweilige mittelbewirtschaftende Behörde der von ihr vorgenommenen Vorprüfung der Mittelverwendung starken Einfluß auf das Verhalten des Mittelempfängers verleihen. Durch diese der tatsächlichen Mittelverwendung parallel laufende Kontrolle²²⁾ durch die Bewilligungsbehörde wird zugleich die nachfolgende eigentliche Rechnungsprüfung erleichtert.

Insgesamt bringt also die Empfangnahme staatlicher Finanzierungshilfen für die finanzbedürftigen Wasser- und Bodenverbände eine Anzahl Unbequemlichkeiten und Nachteile mit sich. Für den fachlichen Selbstentscheidungsbereich dieser Verbände wirken sich insbesondere diejenigen Bestimmungen der allgemeinen Vergaberichtlinien empfindlich aus, die das Handeln des Unternehmensträgers streng an die Zweckrichtung der Mittel binden und in dieser Hinsicht zu wirtschaftlichem und sparsamen Mittelverbrauch verpflichten. Gerade diese Bestimmungen eröffnen verwaltungsintern in generalklauselartiger Weise den örtlichen Vergabebehörden die Möglichkeit, die aus der eigenen Perspektive notwendigen individuellen Sicherungsmaßnahmen bei der Einzelbewilligung zu treffen. Die Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsregelungen in den allgemeinen Vergaberichtlinien stellen damit den Ansatzpunkt zu behördlichen materiellen Einflußnahmen gegenüber den Selbstverwaltungsträgern dar. Sie lassen deutlich den Doppelcharakter der staatlichen Vergaberichtlinien nach § 64 a RHO erkennen, bei denen es darum geht, in gewisser Weise auf die zweckentsprechende Verwendung der Mittel nach ihrer Auszahlung staatlichen

21) Ziff. 6 Abs. 8 AllgBBewBed.; Ziff. 6 Abs. 14 ndsWaWi-BewBed.; Vialon: Haushaltsrecht, § 64 a RHO Anm. 13 (S.816).

22) Vialon: Haushaltsrecht, § 64 a RHO Anm. 20 a.

Einfluß zu gewinnen und darüber hinaus zugleich einen prüfungsfähigen Verwendungsnachweis zu erhalten²³⁾.

III. Besondere Maßgaben im Einzelfall

Entsprechend ihrem generellen Charakter geben die allgemeinen Bewilligungsbedingungen der Vergabebehörde nur einen pauschalen Rahmen an Kontroll- und Einflußmöglichkeiten gegenüber dem wasserwirtschaftlichen Bauträger in die Hand. Damit den Bewilligungsbehörden auch im Einzelfall individuelle Gestaltungsmittel bezüglich der Mittelbewilligung und des Einflusses auf die Mittelverwendung offenstehen, eröffnen die allgemeinen fachministeriellen Richtlinien in der Regel ausdrücklich die Möglichkeit einer Auferlegung von besonderen Bewilligungsbedingungen²⁴⁾.

Mit diesen besonderen Bewilligungsmaßgaben - dazu rechnen nicht nur echte Bedingungen, sondern auch Auflagen - besitzen die staatlichen Förderungsbehörden eine breite Skala von Einflußmöglichkeiten gegenüber dem jeweiligen Förderungsempfänger, mit denen sie der staatlichen Auffassung von einer zweckgerechten und wirtschaftlichen Mittelverwendung Nachdruck verleihen können. Den Zielen und der Einflußintensität derartiger vorgesehener Einzelmaßgaben ist anscheinend keine Grenze gesetzt. In der Regel wird sich die beeinflussende Bewilligungsbehörde auf die stillschweigende Duldung und faktische Unterwerfung des hilfsbedürftigen Bauträgers verlassen können.

Mit Rücksicht auf die unsichere Publizität jener besonderen auflagenmäßigen und bedingungsmäßigen Individualmaßgaben ist eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme von vornherein nicht möglich. Es mögen deshalb nur einige Beispiele für die inhaltliche Ausgestaltung derartiger Einzelmaßgaben genügen:

Über das Mittel einzelner Bewilligungsauflagen und -bedingungen kann sich der staatliche Beihilfegeber beispielsweise-

23) Vialon: Haushaltsrecht, § 64 a RHO Anm. 1.

24) Ziff. 25 ndsWaWiZuwVorschr.; Abs. II c bayAbwAnlFin-Richtl..

weise einen Einfluß auf die mitgliedschaftliche Zusammensetzung des Verbandes oder seines Vorstandes vorbehalten²⁵⁾. Dadurch gewinnt der Staat die Möglichkeit, die Art der übrigen Aufgabenfinanzierung oder die finanzielle Lastenverteilung im Innenverhältnis zu beeinflussen.

In der Bauausführung kann der Wasser- und Bodenverband an die Einhaltung bestimmter technischer Gütevorschriften (DIN-Blätter) gebunden werden²⁶⁾. Bei der Vergabe der Bauarbeitsaufträge kann sich die staatliche Mittelvergabebehörde mit Auflagen die Überprüfung der Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der betreffenden Bauunternehmer vorbehalten.

Schließlich ist die staatliche Bewilligungsbehörde in der Lage, mit gezielten Maßgaben das geförderte wasserwirtschaftliche Unternehmen in ein überregionales und gesamt-kulturelles Programm einzufügen. Dabei kann über die Finanzhilfe die Beteiligung bestimmter technischer Stellen oder die Durchführung und Verwertung bestimmter technischer Verfahren durchgesetzt werden. Auch hinsichtlich der späteren Nutzung der Anlagen kann sich die fördernde Staatsbehörde Eigenrechte ausbedingen²⁷⁾.

IV. Die problematische Möglichkeit einer verschleierten Zweckmäßigkeitssaufsicht über die Wasser- und Bodenverbände

Das Mosaik dieser in Verbindung mit der Beihilfengewährung ausgeübten staatlichen Kontroll- und Vorbehaltsrechte ergibt insgesamt das Bild eines neuartigen Einflusses auf den Entscheidungsbereich des geförderten Wasser- und Bodenverbandes²⁸⁾. Für den Aufgabenträger ist dieser Staatseinfluß von umso empfindlicherer Wirkung, je mehr die staatlichen Maßgaben auf das innere Verbandsleben und

25) Vgl. Barocka: Subventionierung, 118.

26) Barocka: Subventionierung, 119.

27) Barocka: Subventionierung, 121.

28) Wiedemann: RWaWi Heft 12 (1962), 83.

den substantiellen fachlichen Entscheidungsbereich der Körperschaft Bezug nehmen.

Für die aus finanziellen Gründen zuschußbedürftige Selbstverwaltungskörperschaft stellen sich diese staatlichen Einflußmöglichkeiten als eine neben der gesetzlichen Staatsaufsicht zusätzlich bestehende Beaufsichtigung des Verbandsverhaltens dar, die die Staatsaufsichtsbehörde leicht unter Verzicht auf die gesetzlich umgrenzten und festgelegten klassischen Aufsichtsmittel oder in Vertauschung und Ergänzung zu diesen ausüben kann. Die Finanzmacht des Staates auf der einen Seite und die Finanzbedürftigkeit der Wasser- und Bodenverbände auf der anderen ergeben das Bild eines faktischen Subordinationsverhältnisses, innerhalb dessen sich die finanziellen Einflußmöglichkeiten des Staates über das Mittel der Förderungsvergabe als neuartige, einseitige Direktionsrechte darstellen. Diese Subordination ist umso stärker und dauerhafter, je unselbständiger und abhängiger die Selbstverwaltungskörperschaft in finanzieller Hinsicht ist. Bei den Wasser- und Bodenverbänden, die mit Rücksicht auf die fortschreitende Komplizierung und Verteuerung ihrer Aufgabengebiete einerseits und ihre unmittelbare Abhängigkeit von der Leistungskraft der Genossen andererseits fast ständig finanzieller Hilfe durch den Staat bedürfen, bedeutet das, daß sie diesem eigenartigen finanziellen Staatseinfluß permanent unterworfen sind.

Jener neuartige Staatseinfluß beinhaltet zugunsten der Vergabebehörden eine Vielzahl von Lenkungsmöglichkeiten und Durchsetzungsmitteln, die für den förderungsbedürftigen Verband vor Antragstellung nicht immer voraussehbar sind. Gerade diese allgemeine Unvorhersehbarkeit und Unbestimmtheit des Staatseinflusses stellt für das Selbstverwaltungsrecht der Verbände, das stets einer klaren Abgrenzung bedarf, eine besondere Gefahr dar. Im Gegensatz zu den gesetzlich festgelegten Staatsaufsichtsbefugnissen ist dieser Staatseinfluß nicht mehr allgemein meßbar. Diese Rechtsunsicherheit wiegt für die Wasser- und Bodenverbände

besonders schwer, da schon die gesetzlichen Staatsaufsichtsbefugnisse nach der WVVO nicht immer eindeutig abgrenzbar sind. Die Wasser- und Bodenverbände sind damit in doppelter Weise einer nicht klar abwägbaren und meßbaren Staatsintervention ausgeliefert.

Greifen die besonderen Maßgaben zum Bewilligungsbescheid in den materiellen, fachlichen Entscheidungsbereich der Selbstverwaltungskörperschaft ein, dann gerät damit der geförderte Verband faktisch unter eine Art staatliche ²⁹⁾ Zweckmäßigkeitssaufsicht über die eigenen Angelegenheiten. Die erstrebte Beschränkung der Staatsaufsicht auf eine bloße Rechtsaufsicht erweist sich angesichts dieser ersatzweisen verschleierten Fachaufsicht im nachhinein als Illusion³⁰⁾. Von Selbstverwaltung kann dann keine Rede mehr sein. Gehen derartige beeinflussende Maßgaben von Bundesbewilligungsbehörden aus, so ergibt sich für die Wasser- und Bodenverbände zugleich eine völlig neuartige Aufsichtsebene. Es tritt ein Bundeseinfluß neben die bisher allein von der Landesverwaltung ausgeübte Staatsaufsicht.

Die staatliche Bewilligungsbehörde braucht zwar nicht in jedem Fall die genannten Möglichkeiten zu fachlicher Intervention voll zu entfalten und damit staatlichem Zentralisationsstreben zum Nachteil der körperschaftlichen Selbstverwaltung Nachdruck zu verleihen. Im Bereich staatlicher Förderungsmaßnahmen für die Wasserwirtschaft besteht aber immerhin die p o t e n t i e l l e Gefahr, daß der Staat seine nach § 64 a RHO notwendigen Kontrollrechte zu einem substantiellen Einfluß ausbaut und damit das Selbstverwaltungsrecht der geförderten Körperschaft aushöhlt³¹⁾.

Diese Gefahrenzone für die wasserwirtschaftliche Selbstverwaltung kann nur in der Weise beseitigt werden, daß

29) Bachof in Diskussionsbeitrag: VVDStRL 22 (1965), 335.

30) Weber: Kommunalaufsicht, 33.

31) Becker: Finanzausgleich, 27; Maunz: BayVBl. 1962, 1; Wolff: VwR II, § 77 II c 4.

derartige staatliche Kontrollmaßnahmen streng an bestehende rechtliche Maßstäbe gebunden werden. Da § 64 a RHO selbst keine festumrissenen Grenzen liefert, müssen sie außerhalb dieser Bestimmung gefunden werden. Das setzt zunächst eine begriffliche und rechtliche Einordnung der vorhandenen Erscheinungen voraus, wobei diese neuartige Kontrollart insbesondere von der eigentlichen Staatsaufsicht abzugrenzen ist.

3. Teil

Staatliche Finanzhilfen und wasserwirtschaftliches Selbstverwaltungsrecht

1. Abschnitt

Rechtliche und begriffliche Einordnungen

§ 8

Finanzzuweisungen an Wasser- und Bodenverbände als Teil staatlicher Fondsverwaltung

Es fällt auf, daß hinsichtlich der verwaltungsmäßigen Handhabung der Bezuschussung von Wasser- und Bodenverbänden nähere gesetzliche Aussagen fehlen. Auch die Bestimmungen der §§ 52 nWWG, 51 schlhWG und 7 Abs.8 ndaDeichG ermangeln einer tatbestandsmäßigen Gestaltung der Vergabevoraussetzungen. Ausgangspunkt der staatlichen Förderungsmaßnahmen ist deshalb in jedem Fall nur die staatliche Mittelbereitstellung im Staatshaushalt. Die Entscheidung über das Ob und Wieviel an staatlichen Geldmitteln zugunsten wasserwirtschaftlicher Unternehmen fällt deshalb nicht in den Vollzug einer vorausgegangenen Gesetzesnorm, sondern hängt nur von dem haushalts- und wirtschaftspolitisch orientierten Entschluß der für die Feststellung des Haushaltsvorschlages zuständigen Instanz, in diesem Fall des jeweiligen Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, ab. Die Mittelbereitstellung in den bestimmten Haushaltsposten, auch Fonds genannt¹⁾, ist zugleich mit einer ausdrücklichen Zweckwidmung verbunden²⁾. Diese haushaltsmäßige Zweckbindung der Mittel ist es auch, die einen Fonds vom anderen abgrenzt. Bei der nachfolgenden Mittelverteilung sind die Verwaltungsbehörden in ihren Ermessensentscheidungen nur an diese Zweckbindung der Mittel, an ihren

1) Heinig: Das Budget, Bd. I, 447.

2) Notwendig gem. § 6 Abs.2 RHO.

quantitativen Umfang sowie an die bestehenden ministeriellen Vergaberichtlinien und Bewilligungsbedingungen gebunden. In diesem Bereich staatlicher Mittelzuteilung besitzt also der Haushaltsplan eine Hauptfunktion und nicht nur, wie das im Bereich der gesetzesakzessorischen Verwaltung der Fall ist, Komplementärfunktionen. Der jeweiligen Vergabebehörde steht deshalb hinsichtlich der Bestimmung der endgültigen Mittelempfänger ein gesetzesfreier Dispositionsraum zu. Die staatliche Vergabe von Finanzmitteln aus bestimmten Haushaltsposten zugunsten wasserwirtschaftlicher und bodenkultureller Unternehmen erweist sich damit als Spielart jener staatlichen Form der Mittelbewirtschaftung, die seit jeher als Fondsverwaltung typisiert wird³⁾.

Mit ihrem Merkmal der frei disponiblen Mittelvergabe stellt die Fondsverwaltung heute den praktisch wichtigsten Bereich der staatlichen Leistungsverwaltung dar, die den klassischen Bereich der Ordnungsverwaltung, welche hauptsächlich in Form von Eingriffen vonstatten geht, längst an Bedeutung überflügelt hat. Staatliche Fondsverwaltung vollzieht sich heute in unterschiedlichen Aufgabenbereichen und gegenüber rechtlich verschieden zum Staat eingestellten Empfängerkreisen. Sie kann sich einmal an die privaten Unternehmensträger, d.h. die privaten Wirtschaftsbetriebe fördernd wenden. Insofern rechnet der große Bereich der Subventionen an die Privatwirtschaft zur Fondsverwaltung⁴⁾. Dieser Förderungsrichtung steht diejenige Fondsverwaltung gegenüber, die sich an öffent-

3) Vgl. Köttgen: Fondsverwaltung, 18; Wolff: VwR III, § 137 III f 2; demgegenüber will Flehinghaus (Bundesfondsverwaltung, 18) in seiner allgemeinen Begriffsbestimmung der Fondsverwaltung auch den gesetzesakzessorischen Zweig staatlicher zweckbestimmter Mittelvergabe umfassen. Da aber nur die nicht gesetzesakzessorische Fondsverwaltung heute besondere rechtliche Probleme aufwirft, empfiehlt sich der Gebrauch des engen Fondsverwaltungsbegriffs.

4) Vgl. Ipsen: DVBl.1956, 500: "Eine Fondsverwaltung, die auch die Subventionen einschloß ...".

lich-rechtliche Aufgabenträger wendet, also innerhalb des gesamten Verwaltungsbereichs verbleibt.⁵⁾ Unter diese verwaltungsinterne Spielart der Fondsverwaltung sind auch die staatlichen Finanzhilfen an die öffentlich-rechtlichen Wasser- und Bodenverbände zu rechnen.

I. Notwendigkeit einer begrifflichen Kennzeichnung

Der Bereich der Bundes- und Landesfondsverwaltung wird auf Grund seines gesetzesunabhängigen Charakters im gro-ßen und ganzen nach außen hin von gleichartigen formellen Erscheinungen geprägt. In allen Bereichen - handelt es sich nun um private oder öffentlich-rechtliche Förderungsobjekte - haben die Empfänger förmliche Anträge mit Angabe des Verwendungszwecks der gewünschten Gelder zu stellen. An diese Anträge schließen sich die mit detaillierten Maßgaben versehenen Bewilligungsbescheide der jeweiligen Vergabebehörde an. Der Empfänger hat im Anschluß an die Mittelverwendung stets einen förmlichen Verwendungsnachweis aufzustellen. Als Förderungsmittel kommen allgemein Zuschüsse, Darlehen, Zinsverbilligungen oder Realhilfen in Betracht. Auch die sprachliche Ausgestaltung der entsprechenden Vergaberichtlinien ist für alle Förderungsbereiche gleichartig. Es ist dort von Beihilfen, Zuschüssen, Zuweisungen oder Finanzierungshilfen die Rede, ohne daß dabei allerdings an bestimmte Ausdrücke bestimmte Folgen geknüpft sind. Diese Ausdrücke beinhalten keinerlei begriffliche Kennzeichnung.

Dieses einheitliche Bild äußerer Merkmale täuscht jedoch darüber hinweg, daß es innerhalb der staatlichen Fondsverwaltung materielle Unterschiede gibt. Der Begriff Fondsverwaltung kennzeichnet mehr eine Methode der Mittelvergabe⁶⁾ als einen näheren substantiellen Gehalt, aus dem sich bestimmte Rechtsfolgen zwingend ergeben. Die je-

5) Flehinghaus: Bundesfondsverwaltung, 18; Köttgen: Fondsverwaltung, 18,20; Maunz: BayVBl. 1962, 1.

6) Köttgen: Fondsverwaltung, 18.

weilige substantielle Ausprägung erhält diese Verwaltungsmethode allein durch den näheren Aufgabenbereich und die rechtliche Stellung des Adressaten, an den sie sich im Einzelfall wendet. Von dem Rechtscharakter des Empfängers hängt naturgemäß das staatliche Verhalten und das mögliche Maß der Lenkung und des Einflusses ab. Auch im Fall freier Fondsverwaltung hat sich nämlich die Verwaltung an dem allgemeinen Rechtsverhältnis zu orientieren, das zwischen dem Förderungsempfänger und der Staatsgewalt besteht. Zugleich wird durch den materiellen Umfang des staatlichen Einflusses bei der Vergabe von Fondsmitteln an einen Adressatenkreis dieser Bereich staatlicher Fondsverwaltung inhaltlich von anderen Fondsverwaltungsbereichen abgegrenzt. Diesen substantiellen Unterschieden muß, entgegen dem uneinheitlichen Sprachgebrauch in den Normen und Richtlinien, eine genaue begriffliche Differenzierung entsprechen. Nur auf diese Weise können die Symptome eines Fondsverwaltungsbereichs einer rechtlichen Begutachtung zugänglich gemacht werden.

Bei der Beihilfengewährung an die Wasser- und Bodenverbände handelt es sich um einen stets gleichartigen öffentlich-rechtlichen Adressatenkreis. Für die begriffliche Abgrenzung gegenüber anderen Fondsverwaltungsarten ist ein Vergleich mit den übrigen, möglicherweise begrifflich schon festgelegten Vergabebereichen erforderlich.

II. Vergleich mit dem Bereich der Subventionen

Einen großen Kreis innerhalb der Fondsverwaltung nehmen diejenigen Leistungen des Bundes und der Länder ein, die allgemein als Subventionen bezeichnet werden. Eine genaue begriffliche Umschreibung der Subventionen existiert bislang nicht. In der Rechtswissenschaft wird teilweise die staatliche Lenkung auf einen bestimmten ökonomischen Effekt hin unter Zuhilfenahme entsprechender zweckbindender Maßgaben bei ihrer Vergabe als begriffswesentlich angesehen⁷⁾,

7) Schindler: Bundessubventionen, 141; Weinhold: HdSW X, S. 237; Stern: JZ 1960, 520; Ipsen: DVBl. 1956, 463; a.A. Hansmeyer: Staatshilfen, 32 f.

zuweilen wird der öffentliche Zweck als notwendiges Begriffsmerkmal der Subventionen hervorgehoben⁸⁾. Schließlich hebt eine Auffassung auch die Unentgeltlichkeit der Leistungen als Charakteristikum der Subventionen hervor⁹⁾. Trotz dieser verschiedenartigen Auffassungen über die näheren Wesensmerkmale des Subventionsbegriffs besteht doch Einigkeit darin, daß als Empfänger der Subventionen nur Glieder der Privatwirtschaft in Betracht kommen¹⁰⁾. Aus diesem Grunde scheiden öffentlich-rechtliche Unternehmens-träger als mögliche Adressaten von Subventionen aus; sie können sich vielmehr nur als Subjekte der Subventionierung betätigen¹¹⁾. Diese heute herrschende Beschränkung des Subventionsbegriffs auf die Förderung privatwirtschaftlicher Einzelunternehmen weicht allerdings wesentlich von der früheren Bedeutung des Subventionsbegriffs im liberalen bürgerlichen Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts ab. Damals besaßen die Subventionen den Charakter von Finanz-¹²⁾ ausgleichsleistungen zwischen den Gebietskörperschaften.

Entsprechend dem heutigen privaten Adressatenkreis staatlicher Subventionsleistungen hat die Verwaltung bei der Mittelvergabe die verfassungsrechtlichen Freiheits- und Eigentumsrechte der geförderten Individuen zu beachten. Die individuellen Schutzrechte und insbesondere die Grundrechte erhalten damit Bedeutung gegenüber den den Subventionierungen häufig parallel laufenden staatlichen Lenkungs- und Interventionsbestrebungen. Hier geht es deshalb ständig um die Abwägung der staatlichen Interventionsaktivität mit jenen Schutzrechten und Schranken, die dem Bürger gegenüber der Staatsgewalt allgemein zur Verfügung stehen.¹³⁾

8) Bellstedt: DÖV 1961, 162; BVerwG: DÖV 1959, 706 (707).

9) OVG des Saarlandes: DÖV 1959, 708; a.A. Ipsen: DVBl. 1956, 462.

10) So die h.M. Vgl. Ipsen: DVBl. 1956, 463; Meinhold: HdSW X, 238; Maunz: BayVBl. 1962, 2; Wolff: VwR III, § 154 I a 1.

11) Stern: JZ 1960, 520; Scheuner: VVDStRL 11 (1954), 40; Freudenberg: Kreislaufproblem, 21 f..

12) Vgl. Eheberg: Finanzwissenschaft, 686; Möller: Gemeindliche Subventionsverwaltung, 65.

13) Schüle: VVDStRL 11 (1954), 95; Köttgen, Fondsverwaltung, 53 f.

Damit ist der Bereich der Subventionen durch die besonderen Rechte des Adressatenkreises von vornherein mit einer spezifischen rechtlichen Problematik verknüpft.

Im Gegensatz dazu richten sich die Finanzhilfen für die Wasserwirtschaft nicht unmittelbar an Einzelbetriebe, um auf diese Weise den angestrebten öffentlichen Förderungszweck mittelbar und sekundär¹⁴⁾ zu verwirklichen. Die hier geförderten öffentlich-rechtlichen Genossenschaften dienen kraft ihres Selbstverwaltungsprivilegs unmittelbar öffentlichen Aufgaben. Dem Staat bleibt hier der Umweg über die mittelbare Begünstigung einzelner erspart. Diese verwaltungsinterne Art der Fondsverwaltung dient demgemäß **d i r e k t** der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Zwecke. Da sie sich an die wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaften richtet, sind für das staatliche Verhalten bei der Mittelvergabe nicht individuelle Freiheitsrechte maßgebend, sondern allein die spezifischen körperschaftlichen Schutzrechte. Dieser Bereich der Fondsverwaltung erhält damit zugleich seine besondere materielle Prägung.

Auch hinsichtlich des Motivs besteht ein Unterschied zu den Förderungen an die Privatwirtschaft. Entsprechend dem Charakter der wasserwirtschaftlichen Aufgaben geht es dem Staat bei der Förderung der Wasser- und Bodenverbände nicht nur um eine ökonomische Erfolgs- bzw. Ertragssteigerung gerade beim Mittelempfänger. Zu einer Ertragssteigerung mag es bei bodenkulturellen Maßnahmen und dem Bau von Wasserversorgungsanlagen für landwirtschaftliche Zwecke kommen. Diese Ertragssteigerung ist aber, soweit dadurch der einzelne landwirtschaftliche Betrieb gefördert wird, nur eine Durchgangerscheinung. Dem Staat geht es bei der Förderung der Wasser- und Bodenverbände um eine **d a u e r n d e**, generelle Verbesserung der Landeskultur und der wirtschaftlichen Struktur¹⁵⁾. In den Bereichen der Abwasserbeseitigung, der Gewässerunterhaltung sowie der

14) So für die Subventionen Ipsen: DVBl. 1956, 466.

15) Barocka: Subventionierung, 5.

Deicherhaltung fehlen meßbare wirtschaftliche Motive völlig. Hier steht der Gedanke der Gefahrenabwehr im Vordergrund.

Insgesamt können deshalb die Beihilfen an die Wasser- und Bodenverbände mit Rücksicht auf den Adressatenkreis und das Förderungsmotiv nicht als Subventionen bezeichnet werden.

III. Vergleich mit den Finanzzuweisungen an die Gemeinden

Ähnlich den Wasser- und Bodenverbänden sind auch die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften das Objekt verwaltungsinterner Mittelvergabe.

Die Kommunen finanzieren die Ausführung des ihnen allumfassend zustehenden Aufgabenkreises aus eigenen Steuereinnahmen und aus von Staats wegen zugewiesenen Mitteln. An eigenen Steuerquellen stehen den Gemeinden zunächst die Realsteuern im eigenen Gebiet zu¹⁶⁾. Zur Verstärkung dieser Eigenmittel sind die Gemeinden von Verfassungs wegen nach Maßgabe dementsprechender Landesgesetze quotenmäßig an dem Länderanteil an Einkommensteuer und Körperschaftsteuer beteiligt¹⁷⁾. Dieser Mittelzufluß von Ländern an die Gemeinden vollzieht sich in der Weise, daß die Gemeinden im Rahmen des alljährlichen Finanzausgleichs nach der durchschnittlichen Aufgabenbelastung bemessene allgemeine Finanzzuweisungen erhalten. Diese Aufschlüsselung bewirkt jedoch keinerlei Zweckbindung der Mittel, sondern setzt nur einen allgemeinen rechnerischen Rahmen. Die allgemeinen Finanzzuweisungen stehen damit zur freien Verfügung der Gemeindeverwaltung. Die Mittel werden also pauschal zugewiesen, ohne daß dabei eine staatliche Beeinflussung oder Verwendungskontrolle mitläuft. Die allgemeinen Finanzzuweisungen rechnen also nicht unter die staatliche Fondsverwaltung.

Neben diesen allgemeinen Zuweisungen erhalten die Gemeinden in der Regel besondere zweckgebundene Zuweisungen, die

16) Realsteuergarantie des Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG.

17) Vgl. Art. 106 Abs. 6 Satz 3 GG.

der finanziellen Ergänzung und Milderung der Sonderlasten dienen, die nach dem letzten Weltkrieg insbesondere in Form eines umfangreichen Schul-, Wege-, Wohn- und Krankenhausbaus auf die Gemeinden zugekommen sind. Dabei werden diese sog. Zweckzuweisungen an die Gemeinden teilweise als sog. Bedarfszuweisungen in Ausgleichsstocks zusammengefaßt und im Wege des Finanzausgleichs zugeteilt¹⁸⁾, teilweise sind sie außerhalb des Finanzausgleichs nur durch Bewilligung im Staatshaushalt verankert¹⁹⁾. Gerade diese zweckgebundene Art von Zuweisungen dient der Ausführung individueller Aufgaben und dem Ausgleich schwer vor-
aussehbarer Sonderlasten, so daß auch sie nach der Methode frei disponibler Fondsmittelvergabe nach bestimmten Anträgen vergeben werden. Auch hier ergeht jeweils ein Bewilligungsbescheid. Die staatlichen Bewilligungsbehörden sind hier ebenfalls häufig darauf bedacht, durch gezielte Nebenbestimmungen zum Bewilligungsbescheid die Verwendung der Mittel in bestimmte, staatlich genehme Bahnen zu lenken. Die nicht von vornherein schlüsselmäßig aufgeteilten Zweckzuweisungen an die Gemeinden stellen also einen typischen Bereich staatlicher Fondsverwaltung dar, der sich hier ebenfalls innerhalb der öffentlichen Verwaltung, d.h. zwischen Hoheitsträgern abspielt.

Mit Rücksicht auf die von der Verfassung beabsichtigte gleichberechtigte föderative Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden²⁰⁾ stellen derartige zweckgebundene Zuweisungen an die Kommunen allerdings einen Fremdkörper im System des Finanzausgleichs dar. Wie die allgemeinen Finanzzuweisungen, so dienen auch die Zweckzuweisungen der Ergänzung der Eigenmittel bei der Ausführung von Selbstverwaltungsaufgaben. Diese Zuweisungen²¹⁾ nehmen deshalb ebenfalls Finanzausgleichsfunktionen wahr,

18) § 11 nwFAG 1965; § 22 heFAG 1965.

19) So z.B. in Bayern; § 18 ndsFAG läßt diese Möglichkeit ausdrücklich offen.

20) Becker: Finanzausgleich, 21 f..

21) Popitz: Finanzausgleich, 372 f.; Junker: Gemeinschaftsaufgaben, 81; Bitter: BayVBl. 1965, 47; Scheel: Stukvw 1956, 96.

wenn sie auch hinsichtlich ihres Umfangs von dem Maß der allgemeinen Finanzzuweisungen abhängig sind²²⁾ und mehr dem individuellen Lastenausgleich dienen. Da sich das verfassungsmäßige Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nur dann voll entfalten kann, wenn für die jeweiligen Aufgaben auch die entsprechenden Finanzmittel bereitstehen, trifft den Staat die Pflicht, die Gemeinden finanziell ausreichend auszustatten und sich dabei zugleich einer Einflußnahme auf die Selbstverwaltungsangelegenheiten zu enthalten²³⁾. In diesem Fall kann die notwendige Finanzautonomie wenigstens in der Weise verwirklicht werden, daß den Gemeinden eine völlige Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Verwendung der gewährten Finanzmittel zugestanden wird (Ausgabenhoheit). Ob es für die kommunale Selbstverwaltung eine weit vollkommeneren Lösung darstellen würde, der Ausgabenhoheit auch ein gewisses Maß an Entscheidungsfreiheit über die Erhebung der Einnahmen an die Seite zu stellen²⁴⁾, mag hier dahingestellt bleiben. Jedenfalls bemühen sich Finanz- und Rechtswissenschaft in letzter Zeit, das interventionsträchtige System der Zweckzuweisungen an die Gemeinden zugunsten einer allgemeinen Finanzausgleichung abzubauen²⁵⁾.

Sieht man von der verfassungspolitischen Bedeutung des staatlichen Finanzausgleichs mit den gemeindlichen Gebietskörperschaften ab, dann ist diesen Zuweisungen mit den Beihilfen an die Wasser- und Bodenverbände gemeinsam, daß stets untere Träger öffentlicher Verwaltung zwecks Milderung ihrer finanziellen Sonderbelastungen und Ergänzung der körperschaftlichen Eigenmittel vom Staat bei der Erfüllung ihrer eigenen Angelegenheiten unterstützt werden. In beiden Fällen handelt es sich dabei um Selbstverwaltungskörperschaften. Mit Rücksicht auf diese Ergänzungs-

22) Vgl. § 41 heFAG 1965.

23) BayVfGHE N.F. 12 II, 48.

24) Bejahend: Kommission für die Finanzreform, Gutachten, Rdnr. 330.

25) Becker: Finanzausgleich, 23 f.; Junker: Gemeinschaftsaufgaben, 80; Klein: Verfassungsrechtliche Grenzen, 125; Kommission für die Finanzreform, Gutachten.

funktion der Mittelzuweisungen kann man auch bei der wasserwirtschaftlichen Beihilfen von einer Art Finanzausgleich (i.w.S.) sprechen. Materielle Unterschiede bestehen zwischen beiden Zuwendungssparten nur insoweit, als die Wasser- und Bodenverbände mit den Ländern nicht in Steuerverbundwirtschaft stehen; hier besteht keine derart intensive finanzielle Schicksalsgemeinschaft, auf Grund deren die finanziellen Beziehungen zwischen Ländern und Verbänden ohne weiteres der wirtschaftlichen Entwicklung angepaßt werden. Hinzu kommt als mehr formeller Unterschied, daß die Wasserwirtschaftsverbände mitgliedschaftliche Beiträge, nicht aber eigene Steuern erheben. Auch im äußeren Erscheinungsbild unterscheiden sich die Mittelzuwendungen an die Gemeinden von denen an Wasser- und Bodenverbände. Der Finanzausgleich zwischen den politischen Gebietskörperschaften vollzieht sich immerhin auf gesetzlicher Grundlage und teilweise in Form von allgemeinen, schlüsselmäßigen Zuweisungen, über die die Kommunen frei verfügen können. Die zweckgebundenen Zuweisungen stellen nur einen Teil der finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden dar. Nur sie werden nach der Methode freier Fondsverwaltung zugewiesen. Bei den Finanzhilfen an die Wasser- und Bodenverbände dagegen fehlen schlüsselmäßige allgemeine Zuweisungen ganz. Die Verbände erhalten vielmehr insgesamt nur Finanzmittel nach Maßgabe haushaltsmäßiger Mittelbereitstellungen und auf dem Wege der gesetzesinakzessorischen Mittelbewilligung. Hier handelt es sich also zugleich um Finanzausgleich i.w.S. und um Fondsverwaltung. Diese Unterschiede ändern jedoch nichts an der Tatsache, daß beide Zuwendungsarten eng miteinander verwandt sind. Diese enge Verwandtschaft zwischen wasserwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen und gemeindlichen Finanzzuweisungen ordnet beide Finanzierungsarten einem umfassenden Bereich verwaltungsinterner Mittelverschiebungen zu, der zugleich den Gegenpol zu dem Bereich der staatlichen Subventionen an die außerhalb der öffentlichen Verwaltung befindlichen privaten Wirtschaftsbetriebe bildet. Diesem materiellen Unterschied fondsmäßiger Mittelvergabe

muß zwecks besserer Untersuchung der mit dem jeweiligen Förderungsbereich verbundenen spezifischen Probleme auch eine begriffliche Unterscheidung entsprechen.

IV. Verwendung des Dotationsbegriffs

In der Rechtswissenschaft besteht bislang keine einheitliche Begriffsformulierung hinsichtlich dieser verwaltungsinternen Mittelgewährungen des Staates. MAUNZ bezeichnet diese Förderungsart als "Zuschüsse"²⁶⁾, wobei fraglich bleibt, ob damit zugleich eine begriffliche Klassifikation gemeint ist²⁷⁾. Allerdings vermag der Ausdruck "Zuschuß" dem Fremdwort "Subvention" auch keinen anderen, selbständigen begrifflichen Inhalt entgegenzusetzen. Auch im Subventionsbereich ist vielfach von Zuschüssen die Rede²⁸⁾. BAROCKA spricht von einer "Subventionierung" der Wasserbau- und Meliorationsunternehmen²⁹⁾, ohne dabei jedoch die herrschende Beschränkung des Subventionsbegriffs auf die Privatenförderung genügend zu berücksichtigen. Zweckgebundene Finanzzuweisungen an Gemeinden bezeichnet WOLFF als "Subsidien"³⁰⁾.

Für die notwendige begriffliche Kennzeichnung dieses eigenständigen Fondsverwaltungsbereichs bietet sich der aus der ehemaligen preußischen Finanzverwaltung stammende Ausdruck "Dotation" an³¹⁾. Gleichen den Subventionen besaßen auch die Dotationen damals nur Finanzausgleichscharakter. Im Gegensatz zu den damaligen Subventionen wurden aber Dotationen ohne Zweckbindung vergeben³²⁾. Sie entsprachen damit in etwa den heutigen allgemeinen Finanzzuweisungen an die Gemeinden. Eine weitere Eigenart der damaligen Sub-

26) Maunz: BayVBl. 1962, 1 f..

27) Bejahend Flehinghaus: Bundesfondsverwaltung, 18.

28) Vgl. Ipsen: DVBl. 1956, 605, der bei den Subventionen auch die Zuschüsse untersucht.

29) Barocka: Subventionierung, 1 ff.; ebenso Bertermann: Plangenehmigung, 30.

30) Wolff: VwR II, 2. Auflage, § 86 VII d 4.

31) Vgl. prDotationsgesetze v. 1873, 1875, 1902.

32) Schwarz: WBDStVR I, 614; Eheberg: Finanzwissenschaft, 686; Popitz: HdbFW 1. Aufl. Bd. II, 372; Meinhold: HdSW X, 237; Möller: Gemeindliche Subventionsverwaltung, 65.

ventionen und Dotationen bestand darin, daß sich beide Förderungsarten ausschließlich an öffentlich-rechtliche Unternehmensträger, und zwar auch nichtkommunaler Art, wendeten. Heute ist der Subventionsbegriff allgemein auf die Förderungsmaßnahmen zugunsten privater Unternehmens-träger begrenzt. Für den noch nicht hinreichend gekennzeichneten Bereich der verwaltungsinternen Mittelvergabe des Staates an untere Verwaltungsträger erscheint deshalb der Begriff der Dotationen als weiterhin verwendbar. Es empfiehlt sich deshalb, alle diejenigen staatlichen Mittelzuweisungen, die die Verstärkung der Finanzkraft unterer Verwaltungsträger zum Zwecke der Erfüllung eigener Aufgaben zum Ziele haben, als "Dotationen" zu bezeichnen³³⁾. Der ehemalige Dotationsbegriff erfährt damit allerdings insoweit einen Inhaltswandel, als außer den allgemeinen Finanzausgleichsleistungen nunmehr auch die nach der Methode freier Fondsverwaltung vergebenen zweckgebundenen Gewährungen darunter zu rechnen sind. Somit lassen sich auch die staatlichen Beihilfen an die wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaften mit dem Begriff "Dotationen" genügend gegenüber dem Subventionsbereich abgrenzen.

Dieser Begriff ergänzt den bisher schon im Zusammenhang mit staatlichen Finanzleistungen häufig gebrauchten Teilbegriff der "Dotationsaufgabe". Im rechtswissenschaftlichen Sprachgebrauch wird hierunter zumeist nur das staatliche Verlangen nach einer quotenmäßigen Eigenbeteiligung des mit staatlichen Mitteln geförderten Aufgabenträgers verstanden³⁴⁾. Eine derartige Kennzeichnung des Tatbestandes der sog. Interessenquote erscheint jedoch als zu eng. Das staatliche Verlangen nach einer bestimmten Ei-

33) So auch Wolff: VwR III, § 154 I a 3. In Wolff: VwR II, 2. Auflage, § 77 II c 5 und § 86 VII d 4 werden neuerdings nur die allgemeinen Finanzaufweisungen an Gemeinden als "Dotationen", die Zweckaufweisungen dagegen als "Subsidien" bezeichnet.

34) Flehinghaus: Bundesfondsverwaltung, 190; Henle: Förderung, 67.

genbeteiligung des Förderungsadressaten ist nur eine, wenn auch häufige Nebenmaßgabe zu den einzelnen Mittelbewilligungen. Im übrigen handelt es sich dabei nicht um eine Auflage im Rechtssinn, sondern um eine Bedingung³⁵⁾; denn hierin kommt die wesensmäßige subsidiäre Funktion der staatlichen Finanzhilfe zum Ausdruck. Außer dieser Maßgabe kann die staatliche Bewilligungsbehörde aber noch vielfältige andere Nebenmaßgaben an die Beihilfengewährung knüpfen. In dem gekennzeichneten Bereich staatlicher Mittelgewährungen gibt es also eine Vielzahl an Dotationsauflagen und Dotationsbedingungen.

35) Maunz: BayVBl. 1962, 2.

§ 9

Rechtliche und begriffliche Einordnung der staatlichen Kontrollmaßnahmen hinsichtlich der Mittelverwendung

Die staatlichen Kontrollmaßnahmen, denen die körperschaftlichen Aufgabenträger gemäß § 64 a RHO und den danach erlassenen ministeriellen Richtlinien unterliegen, sind wesentliche Bestandteile der Fondsverwaltung und ihrer verschiedenen Erscheinungsbilder. Die Kontrollen stellen das eigentliche und letzte Sicherungsmittel hinsichtlich einer dem Zweck der ursprünglichen haushaltsmäßigen Bereitstellung entsprechenden Verwendung durch den Förderungsadressaten dar. Je nach Empfängerkreis liegen diesen Maßgaben eigenständige Motive zugrunde, die gleichzeitig die Auswahl der Durchsetzungsmittel bestimmen. Auch diese Kontrollen enthalten einen selbständigen substantiellen Inhalt, der zwecks einheitlicher rechtlicher Würdigung begrifflich gekennzeichnet werden muß.

Eine selbständige Begriffsfindung ist insofern erforderlich, als die bisherigen Begriffsformulierungen bezüglich dieser Kontrollen uneinheitlich sind¹⁾. Für den an die Gemeinden gerichteten Sektor staatlicher Mittelzuweisungen sprechen GÖNNENWEIN und HAHN von einer "Finanzaufsicht"²⁾. Dagegen bezeichnet WOLFF die staatlichen Kontrollen über die Mittelverwendung als "Vorbehaltsaufsicht"³⁾. Bevor auf diese bestehenden Begriffsformulierungen näher eingegangen wird, ist zu untersuchen, ob sich diese Kontrollen über die Mittelverwendung, wie sie heute praktiziert werden, überhaupt als eine Art Aufsicht qualifizieren lassen. Bejahendenfalls ergibt sich das Problem der Abgrenzung zu der Staatsaufsicht über die geförderten Selbstverwaltungskörperschaften.

1) Der von Weber (Kommunalaufsicht, 33) gebrauchte Ausdruck "Verwendungskontrolle" stellt wohl noch keine begriffliche Klassifizierung dar.

2) Gönnenwein: Gemeinderecht, 211; Hahn: Kommunalverwaltung 38.

3) Wolff: VwR II, 1. Auflage, § 77 II c 4.

I. Kennzeichnung als Aufsichtsart

Der allgemeine Begriff der Aufsicht beinhaltet im öffentlichen Recht dem Sinn und dem rechtswissenschaftlichen Sprachgebrauch nach nicht nur ein bloßes Beobachten oder Ermitteln fremder Tätigkeiten, sondern ein "Hinsehen zu dem besonderen Zweck, das Objekt der Beobachtung mit irgendeinem Richtmaß in Übereinstimmung zu bringen oder zu erhalten"⁴⁾. Demnach ist dem öffentlich-rechtlichen Aufsichtsbegriff der seitens des beaufsichtigenden Subjekts gesetzte Maßstab der zweckgerichteten Beobachtung wesensimmanent. Ist der Staat Aufsichtssubjekt, dann genügt es in der Regel nicht, daß der staatliche Maßstab der Aufsicht nur deklariert wird. In diesem Falle bliebe die bezweckte Übereinstimmung des Beaufsichtigten mit dem staatlichen Richtmaß oft erfolglos. Der Staat benötigt vielmehr entsprechende Durchsetzungsmittel, um die von ihm gewünschte Richtmaß-Übereinstimmung notfalls erzwingen zu können. Im staatlichen Bereich enthält der Begriff der Aufsicht demnach wesensmäßig eine Doppelfunktion, nämlich die der Beobachtung und die der Berichtigung⁵⁾.

Bei der Kontrolle, die der Staat im Falle der Fondsmittelvergabe dem jeweiligen Empfänger gegenüber nach der Mittelauszahlung ausübt, wird der Förderungsadressat ebenfalls mit bestimmten Richtmaßen in Übereinstimmung gebracht. Richtmaß sind in diesem Fall die der konkreten Mittelbewilligung beigelegten Nebenmaßgaben, die das Empfängerverhalten in sachlicher Weise beeinflussen können. Hierunter rechnet bereits die ausdrückliche Bindung des Empfängers an den Vergabezweck. Daneben kommen solche Maßgaben als sekundäre Richtmaße zur Anwendung, die der Verwirklichung der sachlichen ministeriellen Vergaberichtlinien sowie eines etwaigen staatlichen wirtschafts- oder sozialpolitischen Lenkungsinteresses dienen. Bei der staatlichen Finanzmittelvergabe wird demnach der Mittellempfänger an verschiedenen intensive staatliche Richtmaße gebunden.

4) Triepel: Reichsaufsicht, 111.

5) Triepel: Reichsaufsicht, 120.

Der Durchsetzung dieser Vergaberichtmaße dienen einmal diejenigen Bewilligungsaufgaben und -bedingungen, die der mittelbewirtschaftenden Behörde informatorische Rechte einräumen und auf der anderen Seite den Förderungsadressaten selbst zu förmlichen Informationen in Gestalt von Ausgabenbelegen, einer ordentlichen Kassen- und Buchführung nach Maßgabe der RKO sowie eines abschließenden Verwendungsnachweises zwingen. Diese Informationsrechte zugunsten der mittelbewirtschaftenden Stelle erschöpfen sich nicht in dieser Beobachtungsfunktion, sondern sind die Grundlage und Vorbereitung einer etwaigen Durchsetzungsaktion in Gestalt von finanziellen Sanktionen. Die staatlichen Kontrollen über die Verwendung von Förderungsmiteln enthalten also sowohl eine Beobachtungs- als auch eine Durchsetzungsfunktion. Kraft dieser Verknüpfung läßt sich diese Verwendungskontrolle als eine Art Aufsicht im genannten Rechtssinne qualifizieren.

Für die finanzbedürftigen Wasser- und Bodenverbände bedeutet dieser Umstand, daß sie bei Inanspruchnahme staatlicher Finanzierungshilfen unter eine zusätzliche Aufsicht neben der permanenten Staatsaufsicht geraten. Hier stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen dieser finanziellen Aufsichtsform und der kraft staatlichen Organisationsgesetzes über die Selbstverwaltungskörperschaft bestehenden Staatsaufsicht i.e.S..

a) Vergleich mit Staatsaufsicht

Die Aufgabe der Staatsaufsicht, die sich als notwendiges Korrelat aus der Stellung der Selbstverwaltungskörperschaft im Verwaltungsganzen ergibt, geht dahin, den körperschaftlichen Aufgabenträger in die staatliche Ordnung einzugliedern, d.h. die Gesetzmäßigkeit seines Verhaltens sowie die Erfüllung seiner öffentlich-rechtlichen Pflichten zu gewährleisten. Richtmaß dieser typischen Körperschaftsaufsicht sind deshalb nur Rechtsnormen, also Gesetze, Rechtsverordnungen, die Körperschaftssatzungen⁶⁾

6) Huber: VWR-I, 189; Pfeiffer: Staatsaufsicht, 33.

sowie die allgemeinen Rechtsgedanken. Nicht dazu gehören Verwaltungsvorschriften. In zeitlicher Hinsicht ist die Staatsaufsicht ganz dem Leben der Selbstverwaltungskörperschaft angepaßt. Sie dauert solange an, wie die beaufsichtigte Körperschaft zu relevantem Handeln fähig ist.

Im Gegensatz dazu stellt diejenige Aufsichtsart, die bei der Mittelgewährung an wasserwirtschaftliche Verbände stattfindet, nicht notwendig korrespondierend auf die Körperschaftseigenschaft des Aufsichtsobjekts ab. Eine gleiche Aufsicht spielt sich auch im Bereich der Subventionen an private Betriebe ab, wenn auch in anderer Form. Auch organisatorisch hängt sie nicht unbedingt mit der Staatsaufsicht zusammen; denn auch Bundesbehörden, denen über die landesmittelbaren Selbstverwaltungskörperschaften keine Staatsaufsichtsbefugnis zusteht, können derartige Verwendungskontrollen ausüben. Ziel dieser Aufsichtsart ist nicht die Gewährleistung einer Eingliederung in das staatliche Rechtsgefüge, sondern die Sicherung einer mit dem Bewilligungsbescheid übereinstimmenden zweckentsprechenden Mittelverwendung. Kontrollrichtmaß sind hier Verwaltungsakte und ministerielle Verwaltungsvorschriften, nicht jedoch Rechtsnormen. Die Rechtsqualität ist hier also geringer als bei der Staatsaufsicht. Die Kontrolle vollzieht sich hier unabhängig vom Bestehen der Selbstverwaltungskörperschaft. Sie richtet sich ganz nach dem zeitlichen Ablauf des geförderten wasserwirtschaftlichen Projektes.

Demnach ist die Aufsicht, die im Falle staatlicher Beihilfengewährung an wasserwirtschaftliche Aufgabenträger ausgeübt wird, in ihrer Funktion und ihrer rechtlichen Qualität von der Staatsaufsicht verschieden. Da beide Aufsichtsarten miteinander nichts zu tun haben, können für die rechtliche Behandlung der Verwendungskontrollen nicht alle jene Regeln herangezogen werden, die sich für die rechtliche Behandlung der Staatsaufsicht herausgebildet haben.

b) Vergleich mit der Rechnungsprüfung

Auf Grund ihres funktionellen Zusammenhangs mit dem finanziellen Gebaren der Selbstverwaltungskörperschaft erinnern diese Verwendungskontrollen an die Aufgaben der allgemeinen Rechnungsprüfung.

Auch die Rechnungsprüfung gegenüber den Selbstverwaltungskörperschaften stellt in gewisser Weise das Korrelat der körperschaftlichen Sonderstellung im staatlichen Ordnungsgefüge dar. Sie ist Ausdruck der Verantwortung des Selbstverwaltungsträgers gegenüber dem Staatsganzen für seine Finanz- und Wirtschaftsgebarung. Die staatliche Rechnungsprüfung erfüllt deshalb gegenüber den Selbstverwaltungskörperschaften eine Teilfunktion der Körperschaftsaufsicht⁷⁾. Dem Wesen ihrer Aufgabe entsprechend ist die Rechnungsprüfung jedoch organisatorisch aus der Staatsaufsicht ausgegliedert. Sie liegt deshalb nicht in den Händen weisungsgebundener Staatsaufsichtsbehörden, sondern wird in ihrer überörtlichen Funktion⁸⁾ von weisungsunabhängigen Stellen wahrgenommen⁹⁾. Ziel der Rechnungsprüfung ist es, die Gesetzmäßigkeit des Körperschaftsverhaltens im Hinblick auf sein finanzielles und wirtschaftliches Verhalten zu sichern¹⁰⁾. Da den Selbstverwaltungskörperschaften in der Entscheidung über die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ihrer Maßnahmen ein freier Beurteilungsspielraum zustehen muß, kann sich die Aufgabe der Rechnungsprüfung nur darauf erstrecken, ob der Träger die Grenzen der durch die unbestimmten Gesetzesbegriffe "wirtschaftlich" und "sparsam" umrissenen Typus-Bereiche in

7) Weber: DöH 1954, 39; ders.: Körperschaften, 41; Gönnenwein: Kommunalaufsicht, 527.

8) Bei den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften schließt sich die überörtliche Rechnungsprüfung an die eigene örtliche Rechnungsprüfung an.

9) Gem. § 76 WVVO bestehen besondere Prüfstellen, die von der obersten Aufsichtsbehörde bestimmt werden. Vgl. dazu Rochalli-Linckelmann: Wasser- und Bodenverbandsrecht, § 76 WVVO, Anm. 1.

10) Weber: DöH 1954, 39; Gönnenwein: Kommunalaufsicht, 528; § 103 Abs. 2 nwGO; § 114 bwGO.

unvertretbarem Maße überschritten hat. Die innerhalb dieses Feldes liegenden Fragen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit dagegen unterliegen nicht der Rechnungsprüfung¹¹⁾. Da es der Rechnungsprüfung an Durchsetzungs- und Berichtungsmitteln mangelt¹²⁾, sind ihre Aufgaben nur feststellender und beratender Natur. Die Durchsetzung bzw. Berichtigung auf der Grundlage der mit Hilfe der Rechnungsprüfung gewonnenen Resultate ist wiederum Aufgabe der Staatsaufsicht. Jener gegenüber ist also die Rechnungsprüfung ein unselbständiges, wenn auch organisatorisch selbstständiges Hilfsmittel. Der sachliche Zusammenhang zwischen Rechnungsprüfung und Staatsaufsicht wird dadurch hergestellt, daß die Rechnungsprüfungsstellen den Staatsaufsichtsbehörden stets als Informanten zur Verfügung stehen¹³⁾.

Daraus wird ersichtlich, daß die staatliche Kontrolle über die Verwendung ausgezahlter Förderungsmittel keine echte Rechnungsprüfung darstellt. Zwar geht es hier ebenfalls zunächst um eine rein rechnerische Feststellung von Vorgängen, die die Mittelverwendung betreffen. Dieser Feststellung dienen die seitens des Letztempfängers aufzustellenden Belege und Verwendungsnachweise. Bei dieser finanztechnischen Kontrolle findet also auch eine Art Vor-Rechnungsprüfung statt, die die spätere, eigentliche überörtliche Rechnungsprüfung in gewisser Weise vorbereitet¹⁴⁾. Jene Informationsfunktion ist aber im Fall der Verwendungskontrollen nur eine Teilfunktion. Die mittelbewirtschaftende Verwaltungsbehörde besitzt damit zugleich gekoppelt die erforderlichen Durchsetzungs- und Berichtungsmittel, die geeignet sind, eine zweckentsprechende Mittelverwendung auch unter Zwang in die Wege zu leiten. Derartige Kontrol-

11) Deshalb widerspricht auch die Regelung des §. 76 WVVO dem Selbstverwaltungsgedanken. Ebenso Dornheim: Wasser- und Bodenverbände, 64.

12) Mang: BayVBl. 1956, 172.

13) Helmreich-Widtmann: bayGO, Art. 104, Anm. 1.

14) Vialon: Haushaltsrecht, § 64 a RHO Anm. 20 a.

len stellen deshalb keine nur unselbständige informatorische Beobachtung, sondern eine insgesamt abgerundete Aufsichtsart eigenen Charakters dar, die dem Finanzrecht zuzuordnen ist. Auch hier fehlt eine organisatorische Trennung zugunsten einer Unabhängigkeit der Überprüfung. Beobachtung wie Durchsetzungsmöglichkeiten liegen in der Hand derselben Verwaltungsbehörde.

II. Selbständige Benennung

Handelt es sich bei der staatlichen Kontrolle über die Verwendung gewährter Fondsmittel um eine von Staatsaufsicht und Rechnungsprüfung materiell verschiedene Aufsichtsart, so ist eine dementsprechende selbständige begriffliche Kennzeichnung erforderlich.

Die von GÖNNENWEIN und HAHN gebrauchte Formulierung "Finanzaufsicht" ¹⁵⁾ erweckt leicht den Eindruck, als handele es sich hier um eine Aufsicht über die gesamte Finanzgebarung des Verwaltungsträgers. Die staatliche Aufsicht über die Mittelverwendung ist jedoch begrenzt auf die konkrete geförderte Aufgabe und die damit zusammenhängenden finanziellen Aufwendungen. Das übrige Finanzgebaren des geförderten Unternehmensträgers bleibt davon unberührt. Vom Sprachlichen her ist der Ausdruck "Finanzaufsicht" deshalb zu weit gefaßt.

Der von WOLFF gewählte Ausdruck "Vorbehaltsaufsicht" ¹⁶⁾ weist dagegen mehr auf die technische Handhabung dieser Beaufsichtigung hin. Die Formulierung läßt erkennen, daß sich die Bewilligungsbehörde bei der Vergabe von Förderungsmitteln bestimmte Kontrollrechte hinsichtlich der Mittelverwendung vorbehält, die ihr sonst gegenüber dem Adressaten der Förderung generell nicht zustehen. Die Benennung allein ist jedoch nicht so verständlich, daß damit die Besonderheit dieser Aufsichtsform hinreichend gekennzeichnet wird. Es fehlt der kennzeichnende Hinweis auf

15) s.o. § 9 Fußn. 2.

16) s.o. § 9 Fußn. 3.

jenen selbständigen Bereich, innerhalb dessen die betreffende Aufsichtsform ausgeübt wird.

Die hier untersuchte Aufsichtsart ist materiell an den Bereich der staatlichen Fondsverwaltung gebunden. Die Aufsicht ist Beobachtungs- und Durchsetzungsmittel zugunsten der Zwecke, die der Staat mit Hilfe frei verfügbarer Haushaltsmittel erreichen will. In ihren Mitteln wird diese Aufsichtsart allerdings durch die Stellung der Förderungsobjekte wesentlich geprägt. Im Subventionsbereich hat sie eine andere Ausgestaltung und Motivierung als im Dotationsbereich. Die allgemeine Förderungskontrolle verdichtet sich also in den jeweiligen Förderungsbereichen zu speziellen Aufsichtsarten. Entsprechend dem oben für die staatlichen Finanzzuwendungen an Selbstverwaltungskörperschaften geprägten Begriff der Dotationen empfiehlt es sich, die damit typischerweise verbundenen Verwendungskontrollen nach Mittelauszahlung als Maßnahmen der "Dotationsaufsicht" zu bezeichnen. Diese Kennzeichnung stellt den Aufsichtscharakter dieser Kontrollen heraus und grenzt jenes Instrument des Finanzrechts zugleich von der Staatsaufsicht und der Rechnungsprüfung ab. Darüber hinaus wird eine Verwechslung mit den ähnlichen Aufsichtsarten im Subventionsbereich vermieden.

§ 10

Das Rechtsverhältnis zwischen Bewilligungsbehörde und
gefördertem Wasser- und Bodenverband

Bevor die staatlichen Einflußnahmen bei der Mittelvergabe im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht der Wasser- und Bodenverbände rechtlich näher untersucht werden, ist zu klären, welchem Rechtsbereich die staatlichen Förderungsakte zuzuordnen sind. Dies ist insofern von Bedeutung, als damit zugleich die Frage beantwortet wird, ob die Vergabeverwaltung in diesen Fällen als ausschließlich hoheitlich handelndes Subjekt öffentlich-rechtlichen Bindungen, oder als privatrechtlich handelndes Subjekt den Grundsätzen rechtsgeschäftlicher Privatautonomie unterliegt. Die Untersuchung beschränkt sich dabei auf die praktisch wichtigsten Förderungsarten, nämlich auf die Vergabe von Zuschüssen und Darlehen.

I. Rechtliche Zuordnung der staatlichen Förderungstätigkeit

Eine stets einwandfreie Zuordnung staatlichen Verwaltungshandelns zum öffentlichen oder privaten Recht wird dadurch erschwert, daß es der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich unbenommen ist, sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht nur öffentlich-rechtlicher, sondern auch privatrechtlicher Formen zu bedienen¹⁾.

Im 19. Jahrhundert richtete sich die rechtliche Qualifikation der Staatstätigkeit an deren Gestaltungsformen aus. Das formelle Kriterium ergab sich zwangsläufig aus der gesamten Methode damaliger Staatsverwaltung. Diese vollzog sich im Verhältnis zum Bürger fast nur mit dem Mittel des Eingriffs. In diesem Bereich wurde der Staat allmählich an das öffentliche Recht gebunden. Die übrige Verwaltungs-

1) Forsthoff: VwR I, 322 f.; Wolff: VwR I, § 23 I a;
Ipsen: DVBl. 1956, 465; Maunz-Dürig: GG, Art. 1 Rdnr.
134; Huber: DÖV 1956, 355.

tätigkeit, worunter man damals nur die sog. fiskalische Verwaltung rechnete, wurde nach Privatrechtsgrundsätzen behandelt.

Angesichts der ständigen Ausweitung der staatlichen Leistungstätigkeit seit dem ersten Weltkrieg konnte dieses Einteilungsschema nicht mehr zufriedenstellen. Die öffentliche Verwaltung floh in zunehmendem Maße in das Privatrecht, um damit öffentlich-rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Bindungen zu entgehen. Wenn auch zunächst die herrschende Auffassung in der Rechtslehre dieser Zeit weiterhin dort, wo der Staat als Vermögenssubjekt in privatrechtlichen Formen verfuhr, fiskalisch-privatrechtliches Handeln erblickte²⁾, trat doch später mit der Untersuchung der staatlichen Versorgungsbetriebe, die häufig eine Monopolstellung innehatten, ein Anschauungswandel ein. Jene in privatrechtlicher Form betriebene "Daseinsvorsorge"³⁾ erschien nach außen hin als Beispiel staatlicher fiskalischer Tätigkeit, die nach privatrechtlicher Behandlung verlangte. Gerade an diesem Beispiel der Monopolbetriebe des Staates wurde schließlich erkannt, daß der Staat dort, wo er an den Bürger existentielle Leistungen vergibt oder wo er rechtliche oder fiskalische Monopole innehat, öffentliche Gewalt ausübt und insofern nicht mehr allein dem privaten Recht zu unterstellen ist⁴⁾. Diese Staatstätigkeit war nur formell, nicht aber materiell fiskalisch.

Seitdem wird bei der rechtlichen Zuordnung staatlicher Verwaltungstätigkeiten nicht mehr nur auf das äußere Erscheinungsbild, sondern mehr auf den mit den jeweiligen Mitteln verfolgten Zweck abgestellt⁵⁾. Von fiskalischer Tätigkeit ist deshalb nach heute allgemein herrschender

2) O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht I, 141;
Jellinek: VwR, 24.

3) Forsthoff: Leistungsträger, 1 ff..

4) Bachof: DÖV 1953, 418.

5) Wolff: VwR I, § 23 II b.

Auffassung nur noch dann zu sprechen, wenn der Staat nicht als Träger öffentlicher Aufgaben, und nicht unter Verwendung hoheitlicher Gestaltungsmittel auftritt⁶⁾. Dies ist nur der Bereich der erwerbswirtschaftlichen, wettbewerblich konkurrierenden Staatstätigkeit⁷⁾. Verfolgt die Verwaltung dagegen öffentliche Zwecke in den Formen des Privatrechts, so unterliegt sie einem besonderen Verwaltungsprivatrecht⁸⁾, demzufolge nicht alle öffentlich-rechtlichen Bindungen ausgeschaltet sind. Diese Gesichtspunkte gelten auch für die staatliche Förderungstätigkeit und ihre Erscheinungsformen.

Mit der Gewährung von Finanzmitteln an die Träger wasserwirtschaftlicher Aufgaben aus entsprechenden Fonds verfolgt der Staat keinerlei fiskalische Zwecke, da er in diesen Fällen nicht verteilend oder produzierend zu Erwerbszwecken am Wirtschaftsleben teilnimmt. Der Deichbautenförderung, der Bezuschussung von Abwasserreinigungsanlagen und Talsperrenbauten liegen polizeiliche, sozial- und energiepolitische Gesichtspunkte zugrunde. Die Förderung wasserwirtschaftlicher Belange dient eindeutig nur öffentlich-rechtlichen Zwecken. Hinzu kommt, daß die Mittel hier unmittelbar Trägern hoheitlicher Gewalt zur Verfügung gestellt werden, die damit die ihnen satzungsgemäß zustehenden öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erfüllen. Bei der Dotierung öffentlich-rechtlicher Wassergemeinschaften unterliegt die Verwaltung deshalb den Grundsätzen des öffentlichen Rechts.

II. Rechtliche Qualifikation der einzelnen Vergabeakte

Wenn auch die staatliche Förderungstätigkeit zugunsten der Wasser- und Bodenverbände grundsätzlich dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist, so schließt das bei einem etwaigen mehraktigen Vergabeverfahren nicht aus, daß einzelne Förderungsakte in den Privatrechtsbereich hinüber-

6) Wolff: VwR I, § 23 II a 1.

7) Ipsen: DVBl. 1956, 465, 604; Forsthoff: VwR I, 322.

8) Wolff: VwR I, § 23 II b.

spielen und dann nach Privatrechtsgrundsätzen zu behandeln sind. Für eine derartige teilweise Unterstellung der staatlichen Dotationstätigkeit spricht die Tatsache, daß die der Bewilligung nachfolgende Mittelauszahlung eine gewisse Ähnlichkeit mit privatrechtlichen Vereinbarungen aufweisen kann.

a) Gewährung von Zuschüssen

Die staatliche Bewilligung und Auszahlung von Zuschüssen weist eine gewisse Ähnlichkeit mit dem Schenkungsgeschäft nach § 516 BGB auf, da der Förderungsadressat in diesen Fällen nicht zu einer Rückzahlung der empfangenen Mittel verpflichtet ist. Trotz dieser Ähnlichkeit unterscheiden sich die Zuschüsse jedoch von bürgerlich-rechtlichen Schenkungen. Die Geldmittel werden dem Förderungsadressaten nicht zur freien rechtsgeschäftlichen Verfügung überlassen, sondern dieser hat sie in der Regel entsprechend dem aufgegebenen Zweck zu verwenden. Diese staatliche einseitige Zweckbindung und Mittellenkung beseitigt den unentgeltlichen Charakter der Geldleistung. Im übrigen ist wohl der Staat auch nicht zu echten Schenkungen berechtigt⁹⁾. Im Fall der Zuschußgewährung läßt sich auch die Mittelauszahlung nicht im Gegensatz zum Bewilligungsakt anderen als öffentlich-rechtlichen Grundsätzen unterstellen, da hier in der praktischen Handhabung beide Akte organisationsmäßig zusammenfallen. Die Mittelauszahlung ist nur die Vollziehung des begünstigenden Verwaltungsaktes. Da hier ein einheitlicher Gesamtvorgang vorliegt¹⁰⁾, unterliegt die Vergabebehörde dabei insgesamt nur öffentlich-rechtlichen Bindungen.

b) Gewährung von Darlehen

Auch die Vergabe von Dotationen in Form von Darlehen gleicht zunächst äußerlich dem bürgerlich-rechtlichen Vertragstyp des § 607 BGB. Im Gegensatz zur Zuschußgewährung

9) Köttgen: DVBl.1953, 487; Ipsen: DVBl.1956, 466, 605.
10) Ipsen: DVBl.1956, 605; Werner: Zweistufentheorie, 103.

trifft den Empfänger in diesen Fällen eine Rückzahlungs- und Verzinsungspflicht.

Für den Bereich der Subventionen, die in ihrem äußeren Erscheinungsbild den Dotationen gleichen, sofern es sich um zweckgebundene Dotationen handelt, geht seit den Untersuchungen IPSEns über die Bundesfilmbürgschaften¹¹⁾ der überwiegende Teil der Rechtslehre und der Rechtsprechung davon aus, daß das Förderungsverfahren im Fall der Gewährung von Darlehen in zwei Stufen vor sich geht, die jeweils rechtlich anders zu bewerten sind (sog. Zweistufentheorie)¹²⁾. Diese Auffassung trennt das Bewilligungsverfahren, das durch den Antrag des Förderungsbedürftigen eingeleitet wird und mit dem Bewilligungsakt endet, streng von dem späteren Ausschüttungsverfahren. Die behördliche Bewilligung bzw. Ablehnung einer beantragten Darlehnsförderung wird von den Vertretern der Zweistufentheorie dem öffentlichen Recht zugeordnet, da der Staat hier seinem öffentlichen Leistungs- und Lenkungsinteresse unmittelbar Ausdruck verleihe, nicht aber fiskalisch am Wirtschaftsleben teilnehme. Das Rechtsschutzinteresse des Bürgers verlange es, daß der Staat auf dieser ersten Stufe öffentlich-rechtlichen Bedingungen, insbesondere verfassungsrechtlicher Art, unterliege¹³⁾. Als selbständige zweite Stufe schließe sich hieran die Mittelvergabe an, die aber auf zivilrechtlichem Wege abgewickelt werde. Die Zweistufentheorie rechnet deshalb die Auszahlung der Mittel allein dem Zivilrecht zu¹⁴⁾.

11) Ipsen: Rechtsgutachten über das Verfahren und den Rechtsschutz bei Gewährung und Verweigerung von Ausfallbürgschaften des Bundes für Filmproduktionskredite, 1951, unveröffentlicht; Ipsen: DVBl. 1956, 461 Fußn. 2.

12) Bachof: DÖV 1953, 423; Hamann: BB 1953, 865 ff.; Krüger: BB 1953, 567; Ipsen: DVBl. 1956, 604; Huber: DÖV 1956, 355; Siebert: DÖV 1959, 736; Henze: Finanzhilfe, 44; BVerwGE 1, 308 = DVBl. 1955, 258; BVerwGE 7, 89 (91) = NJW 1959, 115 m. zust. Anm. von Obermayer: DÖV 1958, 667; BVerwGE 7, 180 = NJW 1958, 2128 ff. m. Anm. von Flessa: NJW 1959, 403; OVG Münster: DVBl. 1953, 578; VGH Stuttgart: NJW 1956, 75.

13) Ipsen: DVBl. 1956, 604; Krüger: NJW 1953, 1369 f.; Henze: Finanzhilfe, 54.

14) Ipsen: DVBl. 1956, 604.

Die Gegner dieser Auffassung weisen jene Aufteilung der Darlehnsvergabe in zwei rechtlich verschieden qualifizierbare Stufen als gekünstelt zurück. Dabei wird geltend gemacht, daß in der Regel auch im Fall der Darlehnsförderung nur ein einziger Akt, nicht aber ein zweistufiges Verfahren erkennbar sei¹⁵⁾. Die Bewilligung durch die Verwaltungsbehörde leite die spätere Darlehnsauszahlung regelmäßig ohne weiteres in die Wege. Dabei binde der Staat auch die Darlehnsauszahlung an einen von ihm bestimmten Zweck. Die mit dieser Zweckbindung und Lenkung versehene Bewilligung forme die spätere Darlehnsauszahlung bereits derart intensiv vor, daß dem Empfänger keine Möglichkeit zu einer verbindlichen Abänderung der Darlehnsbedingungen, wie das aber im Zivilrecht möglich ist, mehr bleibe¹⁶⁾. Deshalb wird die uneingeschränkte Anwendung der Zweistufentheorie auf staatliche Darlehnsgewährung mehr und mehr in Zweifel gezogen¹⁷⁾.

Ob für die Darlehnsgewährung an wasserwirtschaftliche Selbstverwaltungsträger die Zweistufentheorie anzuwenden ist, hängt also in erster Linie von der praktischen Handhabung der Mittelausschüttung ab. In der Regel stellen Bund und Länder die für die Darlehnsförderung bestimmten Haushaltsmittel zunächst den zentralen Kreditinstituten zur Verfügung, die die Mittel dann an die regionalen Banken, bei denen Anträge auf Darlehnsgewährung gestellt wurden, weiterleiten. Die regionalen Kreditinstitute zahlen die Darlehen nach Einholung der behördlichen Dotationsbewilligung und nach eigenständiger bankmäßiger Überprüfung der Rechts- und Vermögensverhältnisse des Empfängers im Auftrag der Bewilligungsbehörde aus. Die Tatsache der selbst-

15) Flessa: DVBl. 1957, 83; Zuleeg: Subventionen, 69; Flehinghaus: Bundesfondsverwaltung, 51; Eyermann-Fröhler: VwGO, § 40 Anm. 45.

16) Maunz: BayVBl. 1962, 3; Werner: Zweistufentheorie, 106; Roser: Kredit, 68.

17) Roser: Kredit, 70; BayVGH: BayVBl. 1961, 19; für eine differenzierende Anwendung der Zweistufentheorie: Wolff: VwR III, § 154 VI a 3.

ständigen bankmäßigen Überprüfung und vertragsartigen Mittelgewährung spricht im Bereich der Darlehnsförderung von Wasser- und Bodenverbänden für eine Anwendung der Zweistufentheorie¹⁸⁾. Die Darlehnsauszahlung durch diese regionalen Banken unterliegt deshalb im Gegensatz zur behördlichen Bewilligung dem Privatrecht. Für Klagen, die das Darlehnsverhältnis zwischen Bank und Kreditnehmer betreffen, ist der Zivilrechtsweg gegeben.

Letztenendes kann jedoch die Frage der Zuordnung des Ausschüttungsaktes bei der Darlehnsförderung im Rahmen der vorliegenden Untersuchung dahingestellt bleiben. Hier kommt es nur darauf an, den staatlichen Einfluß mittels Gewährung von Finanzhilfen auf die Förderungsadressaten zu analysieren. Da sich dieser aber ausschließlich auf dem Weg über die allgemeinen und besonderen Nebenmaßgaben zum Bewilligungsbescheid abspielt, genügt die Feststellung, daß die Verwaltungsbehörden bei der Auferlegung von Dotationsauflagen und -bedingungen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens in jedem Fall öffentlich-rechtlichen Grundsätzen unterliegen. Damit ist auch den Rechtsschutzinteressen der Mittelempfänger Genüge getan. Ein Unterschied zwischen der Zuschußgewährung und der Darlehnsbewilligung besteht insofern nicht.

Ihrem Inhalt nach kann die Vergabebewilligung zugunsten eines wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungsträgers nur als Verwaltungsakt qualifiziert werden. Obwohl sich in diesem Fall auf beiden Seiten des Dotationsverhältnisses Verwaltungsträger gegenüberstehen, scheidet die Annahme eines verwaltungsrechtlichen Förderungsvertrages aus. Gegen einen verwaltungsrechtlichen Vertrag spricht dabei allerdings nicht schon die bloße Tatsache, daß zwischen Staat und Wasser- und Bodenverbänden ein Subordinationsverhältnis besteht, sondern der Umstand, daß den Verbänden grundsätzlich die Möglichkeit zu einer gleichberechtigten Mitgestaltung der Vergabebedingungen¹⁹⁾ fehlt.

18) Bejahend Barocka: Subventionierung, 130.

19) Auf dieses Kriterium und nicht so sehr auf das Subordinationsverhältnis stellen ab: Imboden: Vertrag, 45; BVwG; NJW 1959, 1098; Janknecht: Rechtsformen, 72.

Die Mittel werden unter einseitigem Diktat der allgemeinen und besonderen Bewilligungsbedingungen gewährt. Insgesamt stellt die Dotationsbewilligung deshalb einen mitwirkungsbedürftigen begünstigenden Verwaltungsakt dar.

2. Abschnitt

Zulässiger Umfang des behördlichen Einflusses auf die Mittelverwendung

Bei der Frage, welchen einzelnen öffentlich-rechtlichen Bindungen der Staat bei der Vergabe von Dotationen an die Wasser- und Bodenverbände unterliegt, sind die Vergabeakte mit den ihnen beigefügten Dotationsmaßgaben zunächst in einem größeren Zusammenhang zu betrachten. Erst die Feststellung der allgemein für die öffentliche Verwaltung beim Erlaß derartiger begünstigender Leistungsakte geltenden öffentlich-rechtlichen Bindungen kann die Untersuchung über die speziellen normativen Anforderungen eröffnen, denen die Verwaltung im vorliegenden Fall der Finanzhilfen zugunsten wasserwirtschaftlicher Selbstverwaltungskörperschaften unterliegt.

§ 11

Gesetzmäßigkeit der Leistungsverwaltung

Die öffentliche Verwaltung ist mit ihrem gesamten Tätigkeitsbereich, also auch dort, wo sie lediglich Leistungen in Form von Geldmitteln vergibt, in das rechtsstaatliche Staatswesen eingegliedert¹⁾. Das Rechtsstaatsprinzip äußert sich für den Bereich der öffentlichen Verwaltung

1) In Art. 28 Abs. 1 bekennt sich das Grundgesetz ausdrücklich zum "sozialen Rechtsstaat".

darin, daß jene in bestimmter Weise an die Gesetze gebunden ist²⁾. Jene allgemeine "Gesetzmäßigkeit" der Verwaltung äußert sich positiv einmal darin, daß sich bestimmte Verwaltungshandlungen nur auf der Grundlage des Gesetzes abspielen können (Vorbehalt des Gesetzes), und zum anderen enthält sie die negative Komponente des Vorranges des Gesetzes gegenüber dem Verwaltungshandeln³⁾. Verfassungsmäßigen Ausdruck hat jenes spezifische Verhältnis zwischen Gesetz und Verwaltung in Art. 20 Absatz 3 GG gefunden.

I. Vorrang des Gesetzes

Das Prinzip des Vorranges des Gesetzes bedeutet, daß die Verwaltung in der Weise an die Gesetze gebunden ist, daß sie sich mit ihren Handlungen nicht in Widerspruch zur bestehenden Rechtsordnung setzen darf.

Dieser Grundsatz, der die Verwaltung gegenüber dem materiellen Recht negativ bindet, hat seinen verfassungsrechtlichen Niederschlag in Art. 20 Abs. 3 GG gefunden. Diese Bindung erfaßt die gesamte Verwaltung, mithin auch den Zweig der leistenden Verwaltung⁴⁾.

Dieser Grundsatz zieht dem Tätigkeitsfeld der staatlichen Fondsverwaltung von vornherein einen Rahmen des materiellen Rechts. Die Art dieses schrankenbildenden Rechts bestimmt sich im Einzelfall ganz nach dem Objekt der Förderungsverwaltung. Wo sie dem einzelnen gegenübertritt, wird die Bindung an die individuellen Grundrechte aktuell⁵⁾. Geht es um die Förderung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, dann kommen als Schranke staatlicher

2) Maunz-Dürig: GG, Art. 20 Rdnr. 124; Mallmann: VVDStRL 19 (1961), S. 183.

3) Die Terminologie ist hier uneinheitlich. Ähnlich wie hier Ule: Verwaltungsstaat und Rechtsstaat, 156; Maunz-Dürig: GG, Art. 20, Rdnr. 127; Wolff: VwR I, § 30 II.

4) Maunz-Dürig: GG, Art. 20, Rdnr. 129; Wolff: VwR I, § 30 I u. II a 2; Ule: DVBl. 1956, 26; Jesch: Rechtsbegriff, 246.

5) Vgl. Henze: Finanzhilfe, 100 ff.

Handlungsfreiheit die speziellen verbandlichen Schutzrechte zum Tragen. Dabei wird die fördernde Verwaltung nicht nur von geschriebenen Rechtsnormen begrenzt, sondern auch von den allgemeinen und besonderen ungeschriebenen Rechtsgrundsätzen. Von jenen erlangen für den Bereich der mittelverteilenden Verwaltung insbesondere der Gleichheitsgrundsatz⁶⁾ sowie das Übermaß- und Willkürverbot⁷⁾ Bedeutung.

II. Vorbehalt des Gesetzes

Nach dem Inhalt des Prinzips des Vorbehalts des Gesetzes bestimmt sich, inwieweit sich das Handeln der Verwaltung auf ein Gesetz im formellen Sinn stützen muß⁸⁾, also durch Gesetz legitimiert sein muß.

Ob sich dieses Prinzip aus der Verfassungsbestimmung des Art. 20 Abs.3 GG herleiten läßt, ist strittig. Ein Teil der Rechtslehre will den Wortlaut "an das Gesetz gebunden" dahingehend auslegen, daß damit nicht nur eine negative Bindung der Verwaltung an bestehendes formelles Recht begründet ist, sondern auch das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für die Verwaltung, soweit sie mit Eingriffsmitteln den Eigentums- und Freiheitsbereich des einzelnen berührt, aufgestellt worden ist⁹⁾. Eine andere Auffassung sieht in der Regelung des Art. 20 Abs.3 GG darüber hinausgehend eine positiv-rechtliche Normierung des Vorbehaltsprinzips für jede Art von Verwaltungshandeln, mithin also auch für die leistende¹⁰⁾ und sogar für die fiskalische Verwaltung¹¹⁾.

6) Henze: Finanzhilfe, 100 f.; v.Münch: AöR 1960, 291; Wolff: VwR I, § 30 II b 3.

7) Wolff: VwR I, § 30 II.

8) Maunz-Dürig: GG, Art.20 Rdnr. 124.

9) Ule: Verwaltungsstaat und Rechtsstaat, 156; ders.: in Anm. zu BVwG: DVBl. 1955, 770 (773); Forsthoff: VwRI, 114 Fußn. 5; Schütz: DÖV 1958, 449.

10) Mallmann: VVDStRL 19 (1961), 185; Obermayer in Anm. zu OVG Hamburg: DÖV 1959, 266 (268).

11) Hamann: NJW 1957, 1423; ders.: Wirtschaftsverwaltungsrecht, 41, 45.

Richtigerweise kann dem Wortlaut des Art. 20 Abs.3 GG eine derartige positiv-rechtliche Normierung des Vorbehaltsprinzips nicht entnommen werden. Aus der Wendung "an das Gesetz gebunden" ergibt sich nach allgemeinem Sprachgebrauch nur die Normierung des Vorrangprinzips¹²⁾. Dagegen erhält das Prinzip möglicherweise in gewissem Umfang dadurch verfassungsmäßige Intensität, daß es als Element des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips verstanden wird¹³⁾. Aus dieser Perspektive ist das Prinzip deshalb auf seine materielle Reichweite hinsichtlich der verschiedenen Verwaltungstätigkeiten zu untersuchen.

Die Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes nahm ihren Anfang im bürgerlich-liberalen Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts. Damals waren die Rechtsstaatskriterien¹⁴⁾ unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der Freiheitssphäre des Bürgers gegenüber staatlichen Maßnahmen einseitig auf die ordnend eingreifende Verwaltungstätigkeit ausgerichtet. Das Vorbehaltsprinzip besaß demzufolge den Inhalt eines Gebotes, alle obrigkeitlichen Eingriffe in die Freiheit oder das Eigentum des Bürgers einer formell-gesetzlichen Grundlage zu unterstellen¹⁵⁾. Dieser ehemaligen einseitigen Konzeption entsprach auch der damalige enge historisch-konventionelle Rechtssatzbegriff, nach dem als Rechtssätze nur die allgemein-abstrakt in Freiheit oder Eigentum des staatsunterworfenen Rechtssubjektes eingreifenden Normen verstanden wurden¹⁶⁾. Von diesem System wurde der Gesamtkomplex der begünstigenden Verwaltungsakte, die zu dieser Zeit nur eine geringe praktische Bedeutung besaßen, nicht

12) Maunz-Dürig: GG, Art.20, Rdnr. 128; Flehinghaus: Bundesfondsverwaltung, 67 f.; Mallmann: VVDStRL 19 (1961) 182.

13) Peters: Rechtsstaat, 66 f.; Mallmann: VVDStRL 19 (1961) 183; Maunz-Dürig: GG, Art.20 Rdnr. 128.

14) Stahl: Staatslehre, 137: "Der Staat soll Rechtsstaat sein".

15) Bühler: Rechte, 77 f.; Meyer-Anschütz: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 760 ff. m.w.N..

16) Vgl. Thoma: HdbDStR II, 223.

erfaßt. Als "Hausgut" der Verwaltung¹⁷⁾ wurden Hoheitsakte rein begünstigender Natur als durch die bestehenden verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregelungen der Verwaltung hinreichend legitimiert angesehen.

Diese Auffassung ist, trotz zunehmender Ausdehnung der Leistungsverwaltung im 20. Jahrhundert, auch weiterhin beibehalten worden¹⁸⁾, so daß nach auch heute überwiegender Meinung das Vorbehaltsprinzip nur auf die sog. Eingriffsverwaltung bezogen ist, während für den Bereich der Leistungsverwaltung nach wie vor eine gesetzliche Grundlage für entbehrlich gehalten wird¹⁹⁾.

An dieser einschränkenden Auffassung, insbesondere dem Abgrenzungswert der Eigentums- und Freiheitsformel gegenüber, sind in letzter Zeit nicht nur Zweifel laut geworden²⁰⁾, sondern es mehren sich in der Rechtslehre die Stimmen, die das Prinzip des Gesetzesvorbehalts in bestimmter Weise auch auf die leistende Verwaltungstätigkeit ausdehnen wollen²¹⁾. Die Argumentation in dieser Richtung geht von verschiedenen Perspektiven aus.

Zugunsten einer Ausdehnung des Vorbehaltsprinzips bringt IMBODEN vor, die Einheit der Rechtsordnung verbiete eine Unterscheidung zwischen den üblichen eingriffsverschärfenden Hoheitsakten und den leistenden Anordnungen²²⁾. Angesichts der faktischen Interdependenz von Eingriffen und Leistungen im Bereich der Leistungsgewährenden Verwaltung erscheine die Beschränkung des Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes auf Eingriffe als inkonsequent. Im Unterschied

17) Thoma: HdbDStR II, 228.

18) O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht I, 56; Friesenhahn: RStW I, 248.

19) Jellinek: VwR, § 5 III 2; Ule: Verwaltungsstaat und Rechtsstaat, 156; Wolff: VwR I, § 30 II a 2; Krüger: in Diskussionsbeitrag VVDStRL 16 (1958), 267.

20) Weber: DÖV 1951, 517; BVfGE 8, 155 (166 f.).

21) Imboden: Gesetz, 41 f.; Spanner: Verh.DJT 43 (1960), Bd.I Teil 2, 15; Mallmann: VVDStRL 19 (1961), 185 ff.; Maunz-Dürig: GG, Art.20 Rdnr. 170; Stern: JZ 1960, 525; Rupp: DVBl. 1959, 91 ff..

22) Imboden: Gesetz, 42.

zu IMBODEN verlangen SPANNER und MALIMANN auf Grund des demokratischen Prinzips eine Unterwerfung auch der Leistungsverwaltung unter den Willen des demokratischen Gesetzgebers, da die g a n z e Verwaltung der demokratischen Legitimation bedürfe²³⁾. Besonders radikal spricht sich HAMANN für eine "Lückenlosigkeit des Legalitätsgrundsatzes" aus, da einzige Aufgabe des Staates diejenige der Rechtsverwirklichung sei²⁴⁾. Den verschiedenen Argumentationsrichtungen entsprechend werden von den Vertretern dieser Auffassungen auch verschieden intensive Bindungen der Verwaltung an das Gesetz verlangt. Mit Rücksicht auf die sehr wohl erkannte Notwendigkeit einer größeren Beweglichkeit der Verwaltung im Bereich der Leistungsgewährungen läßt jene Gegenauffassung eine grundsätzliche, allgemeine Normierung und Grenzziehung sowie eine minimale Orientierung der Leistungsverwaltung am Gesetz genügen²⁵⁾.

Eine derartige Ausdehnung des Prinzips des Gesetzesvorbehalts auf die leistende Verwaltungstätigkeit ist jedoch, auch angesichts der mit ihr regelmäßig verknüpften staatlichen Intervention, nicht erforderlich. Weder verlangt das demokratische Prinzip, dessen Inhalt jedenfalls vom Grundgesetz nicht näher bestimmt ist, die stetige gesetzliche Spezialermächtigung für die gesamte Verwaltungstätigkeit, noch wird dadurch gegenüber einer richtigen Anwendung des Vorrangprinzips eine Verbesserung des Rechtsschutzes auf seiten des Leistungsadressaten erreicht.

Auch im heutigen sozialen Rechtsstaat steht die öffentliche Verwaltung dem Gesetzgeber - dies zeigt der Wortlaut des Art.20 Abs. III GG - als selbständige Gewalt gegenüber²⁶⁾, die ihre Existenz und Handlungsfähigkeit nicht erst durch das Gesetz erhält²⁷⁾. Dieser vorgegebenen Ge-

23) Spanner: Verh.DJT 43 (1960), Bd. I Teil 2, 15;
Mallmann: VVDStRL 19 (1961), 185 f..

24) Hamann: Wirtschaftsverfassungsrecht, 41, 45.

25) Vgl. Mallmann: VVDStRL 19 (1961), 192 f.; Maunz-Dürig: GG, Art.20, Rdnr.130 ff.; Flehinghaus: Bundesfondsverwaltung, 86 ff..

26) Wolff: VwR I, § 30 II.

27) a.A.: Hamann: NJW 1957, 1423; Winkler: Bescheid, 35.

walt hat die Legislative nur Grenzen zu ziehen²⁸⁾. Der Gesetzgeber, der sich naturgemäß nur mit voraussehbaren Sachverhalten und typischen Zusammenhängen befassen kann, ist auch gar nicht in der Lage, die komplizierten Sachziele der leistenden Verwaltung hinsichtlich aller Zweckmäßigkeits- und Sachgerechtigkeitsgesichtspunkte für die Zukunft festzulegen. Die wirtschaftlichen und soziologischen Tatbestände wechseln ständig²⁹⁾. Gerade in den typischen Bereichen der staatlichen Fondsverwaltung geht es nicht so sehr um Gesetzesvollzug, als vielmehr um zweckmäßiges Steuern und Lenken zur Vermeidung plötzlich auftretender, unvorhersehbarer Bedürfnisse und Störungen³⁰⁾.

Das Interesse der Verfechter der ausdehnenden Auffassung vom Vorbehaltsprinzip an einer rechtlichen Eindämmung der staatlichen Lenkungs- und Interventionsbefugnisse bei der Vergabe von Leistungen ist berechtigt. Dies ist besonders im Hinblick auf den Bereich der Subventionen verständlich, wo die Grundrechte des einzelnen bzw. des nicht geförderten Konkurrenten tangiert sind. Um die Freiheitssphäre des Förderungsadressaten zu schützen - und darum geht es auch bei der Förderung der wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaften -, bedarf es jedoch nicht neuartiger Ermächtigungsnormen für diesen Verwaltungsbereich, sondern der extensiven Nutzbarmachung bereits bestehender abwehrender, schrankenziehender Grundsätze und Normen. Im Bereich der Leistungsverwaltung handelt es sich nämlich nicht um unbekannte Staatseinflüsse in die Rechtssphäre des jeweils Geförderten, sondern um bekannte, rechtlich bereits erfaßte bzw. faßbare Einzelbelastungen, deren Besonderheit nur darin besteht, daß sie nicht immer einwandfrei von der Wohltat zu trennen sind. Für deren Abwehr genügt der Grundsatz des Vorranges des Gesetzes bereits vollauf. Der danach auch für die Leistungsverwaltung bestehen-

28) Krüger in Diskussionsbeitrag: VVDStRL 16, 267, der damit von seiner früheren Auffassung (vgl. DVBl. 1955, 451) abrückt.

29) Lepsien, Leistungsverwaltung, 165.

30) Bachof: JZ 1956, 36; Köttgen: Fondsverwaltung, 76.

de Grad der Gesetzesgebundenheit ist bei einer genauen Betrachtung der einschlägigen Rechtsnormen und -prinzipien ohnehin stärker, als von den Vertretern der Gegenmeinung vielfach angenommen wird³¹⁾.

Mit Rücksicht auf die neuartigen soziologischen und wirtschaftlichen Verhältnisse mag die Skala der formellen Normen als Abgrenzungswert nicht mehr genügen. Dieser Umstand kann aber auch heute nicht dazu führen, das Prinzip vom Vorbehalt des Gesetzes auch allgemein auf die Leistungsverwaltung auszudehnen³²⁾. Zum Zwecke ihrer rechtlichen Meßbarkeit bedarf es nur einer genauen Suche nach bestehenden materiell-rechtlichen Schranken. Dies gilt auch für den Sonderbereich der Dotationen an die Wasser- und Bodenverbände.

III. Gesetzmäßigkeit der Nebenbestimmungen zur Leistungsbewilligung

Die Freistellung der Leistungsverwaltung von einer formell-gesetzlichen Grundlage erhält in dem Fall eine besondere und eigentliche Problematik, wenn die Verwaltung an die konkrete Leistungsbewilligung einzelne Auflagen oder Bedingungen knüpft, die auf ein bestimmtes Tun oder Unterlassen des Leistungsadressaten abzielen. In diesem Moment enthält die Wohltat für den Mittelempfänger zugleich eine Belastung, sei sie nur technisch-formellen oder sogar sachlich lenkenden Inhalts. Auch die Dotationen an die Wasser- und Bodenverbände erweisen sich mit Rücksicht auf die den Verbänden gemäß allgemeinen und besonde-

31) Durch die Bindung auch an die allgemeinen Rechtsgrundsätze geht der Grundsatz der negativen Gesetzmäßigkeit in seiner Wirkung über die der positiven Gesetzmäßigkeit sogar hinaus. Wolff: VwR I, § 30 II b, hat eine ganze Skala von negativen Bindungen aufgestellt.

32) BVfGE 8, 155 (167).

ren Vergabebedingungen auferlegten Pflichten als derart ambivalent. Damit drohen dem geschützten Freiheitsbereich des Mittelempfängers gerade aus der Richtung dieser Nebenmaßgaben Einschränkungen, die zu der Frage berechtigen, ob und bis zu welchem Grad die Leistungsverwaltung hier noch von dem Erfordernis der positiven Gesetzmäßigkeit freigestellt werden kann.

Trotz des belastenden und freiheitseinschränkenden Charakters derartiger Auflagen und Bedingungen zum Bewilligungsbescheid sieht die herrschende Meinung derartige Nebenmaßgaben grundsätzlich nur als quantitative Minderung des Hauptaktes der Wohltatgewährung an³³⁾. Wo die Vergünstigung im freien Ermessen der Verwaltung steht, muß nach dieser Auffassung der Verwaltung ohne weiteres die Möglichkeit gegeben sein, statt der völligen Versagung der Wohltat auch die geringere Maßnahme der Gewährung unter Beifügung von belastenden Nebenbestimmungen zu treffen³⁴⁾. Mit dieser Argumentation a maiore ad minus nehmen nach der herrschenden Meinung die belastenden Nebenbestimmungen grundsätzlich an der Vorbehaltlosigkeit des begünstigenden Hauptaktes teil³⁵⁾.

Auf den ersten Blick erscheint jene Ermessensfreiheit der Leistungsverwaltung im Hinblick auf die Verknüpfung der Wohltatgewährung mit belastenden Nebenbestimmungen unbegrenzt. Der geringe materielle Umfang jener Ermessensfreiheit wird aber sofort offensichtlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß das Prinzip des Vorranges des Gesetzes (negative Gesetzmäßigkeit) gerade gegenüber derartigen be-

33) v.Mangoldt: VwArch. 37 (1932), 110; Krüger: DVBl.1955, 451 r.Sp.; Bertermann: Plangenehmigung, 30.

34) v.Mangoldt: VwArch. 37 (1932), 110; Krüger: DVBl.1955, 451 r.Sp.; BVwGE 6, 282 (290).

35) Stehen allerdings Begünstigung und Belastung in so enger Gemengelage, daß sie entweder nur als negative oder positive Abweichung von einer Normallage erscheinen, dann ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Vgl. BVwGE 6, 282.

lastenden Nebenbestimmungen sein eigentliches Wirkungsfeld erhält. Die Freiheit der Leistungsverwaltung, mit der Leistungsbewilligung belastende oder gar lenkende Maßgaben zu verbinden, kann sich von vornherein nur in einem Rahmen des materiellen Rechts betätigen, dessen Grenzen die besonderen Schutzrechte des Förderungsadressaten, die gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen sowie die allgemeinen Rechtsgrundsätze bilden. Die Leistungsverwaltung ist deshalb nicht befugt, mit Hilfe derartiger Nebenbestimmungen die Gesetze und die verfassungsmäßigen Zuständigkeitsabgrenzungen zu überschreiten³⁶⁾. Daraus ergibt sich, daß die Leistungsverwaltung einen umso engeren Spielraum zu sachlicher Einflußnahme über derartige Nebenmaßgaben besitzt, je größer der dem Förderungsadressaten von der Verfassung oder vom Gesetz ausdrücklich zugewiesene Freiheits- und Entscheidungsbereich ist. Verletzen derartige Nebenmaßgaben lenkenden Charakters den gesetzlich garantierten Zuständigkeits- oder Freiheitsbereich des Mittelempfängers, so überschreitet die Leistungsverwaltung zugleich die negativ bindende Schranke des positiven Rechts. Derart belastende Maßgaben können dann nicht mehr nur als bloß quantitative Minderung der Wohltat betrachtet werden³⁷⁾. Wohltat und Nebenbestimmung wirken in diesem Fall auf zwei verschiedenen Ebenen. Es liegt im Wesen der Förderung, daß nur mit der finanziellen Kräfteverstärkung des Adressaten das angestrebte weitere sozial- und wirtschaftspolitische Ziel erreicht werden soll. Die Fondsverwaltung enthält ihrem Wesen nach einen Verzicht auf Eingriffe in die Freiheitssphäre des Mittelempfängers³⁸⁾. Aus dieser Perspektive muß eine dennoch lenkende Nebenmaßgabe einer anderen rechtlichen Betrachtung unterliegen. Wo sie meßbar die Zuständigkeits- und Freiheitssphäre des Förderungsadressaten verletzt, muß sie unabhängig von der Wohltatgewährung einem

36) v. Mangoldt: VwArch. 37, 110; Ipsen: DVBl. 1956, 607; Maunz: BayVBl. 1962, 2; Wolff: VwR I, § 49 II b.

37) Vgl. Lepsien: Leistungsverwaltung, 168 Fußn. 3.

38) Vgl. Köttgen: Fondsverwaltung, 53.

sonstigen belastenden Eingriff gleichgestellt und zugleich dem Erfordernis positiver Gesetzmäßigkeit unterstellt werden. Ist eine positiv legitimierende Form nicht auffindbar, dann ist die Nebenbestimmung unzulässig und rechtswidrig.

Neben die besonderen gesetzlichen Schranken für Förderungsaufgaben und -bedingungen, die sich aus der Rechtsstellung des Mittelempfängers ergeben, treten ebenso negativ bindend die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze der Ermessenshandhabung. Für die Nebenbestimmungen erhalten diese Prinzipien eine besondere Ausprägung. Bei der Auferlegung von belastenden Nebenbestimmungen zur Leistungsgewährung ist die Verwaltung neben der Bindung an das Gebot der Verhältnismäßigkeit³⁹⁾ zur Einhaltung des Grundsatzes der "Bezüglichkeit"⁴⁰⁾ verpflichtet. Danach darf die Leistungsverwaltung mit der Auferlegung von Nebenbestimmungen nur solche Zwecke verfolgen, die mit dem Hauptziel der Gewährung in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang stehen⁴¹⁾. Das bedeutet, daß sich die Bewilligungsmaßgaben unmittelbar an der Zweckbestimmung der haushaltsrechtlichen Mittelbereitstellung auszurichten haben. Auf den sachlichen Spielraum der Behörde bei der Auferlegung von Nebenbestimmungen wirkt sich besonders das Gebot der Beachtung des Zuständigkeitsbereiches des Adressaten limitierend aus.

Weiterhin darf der Nebenbestimmung im Verhältnis zur Mittelbewilligung nur eine "dienende Funktion"⁴²⁾ innewohnen, so daß die Verwaltung auch nicht in einer Zweckvertauschung und falscher Schwerpunktbildung das Hauptziel in Gestalt der Nebenbestimmung und das Ersatzziel in Gestalt der Mittelbewilligung verfolgen darf⁴³⁾.

39) Krüger: DVBl. 1955, 451; Henze: Finanzhilfe, 112 f..

40) Krüger: Staatslehre, 895.

41) Huber: WVwR II, 566 ff.; Krüger: DVBl. 1955, 518.

42) Badura: JuS 1964, 103.

43) Krüger: DVBl. 1955, 519 ff.; Bitter: BayVB1. 1965, 88.

Zur Frage der Förderungszuständigkeit

Ist die Fondsverwaltung bei der Vergabe öffentlicher Haushaltsmittel grundsätzlich vom Erfordernis einer formell-gesetzlichen Ermächtigungsnorm befreit, so muß die im Einzelfall fördernde Behörde doch immerhin zu der begünstigten Verwaltungshandlung zuständig sein. Dabei interessiert in den vorliegenden Fällen der Dotierung von Wasser- und Bodenverbänden insbesondere, ob der Bund zu einer derartigen Mittelbereitstellung und selbständigen Bewirtschaftung zuständig ist.

Das Problem der Förderungszuständigkeit stellt bekanntlich den Ansatzpunkt der verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Kritik an der heutigen Fondsmittelvergabe durch den Staat dar. Dabei geht es insbesondere um die rechtliche Klärung des Verhältnisses zwischen Gesetzgebungs-, Förderungs- und Verwaltungszuständigkeit des Staates. Kern der verfassungsrechtlichen Kritik ist danach nicht so sehr die Tatsache der Mittelbereitstellung des Bundes an sich; denn sie wird von den Ländern stillschweigend akzeptiert. Vielmehr geht es um die Frage der Zulässigkeit der mit der Mittelbereitstellung verbundenen Bindung der Länder an die einschlägigen Bundesrichtlinien sowie deren Verpflichtung zu bestimmten quotenmäßigen Eigenbeteiligungen¹⁾. Die Problematik der Bundesfondsverwaltung bewegt sich insofern im verfassungsrechtlichen Kräftefeld zwischen dem Bund und den Ländern unter der spezifischen Perspektive der geltenden föderativen Verfassung.

Aus der Sicht der Wasser- und Bodenverbände bedeutet es dagegen keinen Unterschied, ob sie durch die Entgegennahme

1) Vgl. Ehard: BayVBl. 1961, 2; Becker: BayVBl. 1961, 70; Hamann: DVBl. 1963, 488; Köttgen: Fondsverwaltung, 38 ff. u.a.m..

von Förderungsmitteln einem Bundes- oder einem Landes- einfluß ausgesetzt werden. In diesen Fällen interessiert nur das allgemeine Verhältnis der körperschaftlichen Selbstverwaltungsgaspäre zum staatlichen Machtbereich, sei es des Bundes, sei es der Länder. Aus dieser Perspektive unterliegen sowohl Bundes- als auch Landesfondsverwaltung gleichartigen Schranken, wobei sich allerdings für die Landesfondsverwaltung aus der jeweiligen Landesverfassung intensivere Schranken, als sie das Grundgesetz entfaltet, ergeben können. Da sich also die eigentliche Problematik der Bundesfondsverwaltung auf einer anderen, allein verfassungsrechtlichen Ebene abspielt, kann eine Untersuchung des Zuständigkeitsproblems im Rahmen der vorliegenden Betrachtung unterbleiben.

§ 13

Die gesetzliche Schranke des wasserverbandlichen Selbstverwaltungsrechts

Werden Wasser- und Bodenverbände vom Staat nach der Methode freier Fondsverwaltung dotiert, so hat die Verwaltung bei der Auferlegung von belastenden Nebenbestimmungen neben den allgemeinen Ermessensgrundsätzen besonders die subjektiven öffentlichen Rechte dieses bestimmten Empfängerkreises zu respektieren. Als negativ bindende Schranke für die Fondsverwaltung kommt hier das den Wasser- und Bodenverbänden gemäß § 4 WVVO ausdrücklich zugestandene körperschaftliche Selbstverwaltungsrecht in Betracht.

Seinem Inhalt nach bedeutet dieses Selbstverwaltungsprivileg die Dezentralisation von sachlichen Wahrnehmungszuständigkeiten zugunsten der unmittelbaren Interessenträger mit der Folge, daß den Selbstverwaltungsträgern innerhalb ihres eigenen satzungsmäßigen oder ausdrücklich zugewiesenen Aufgabenfeldes ein vom Staat unbeeinflussbarer freier fachlicher Willens- und Entscheidungsspielraum zusteht. Der Staat ist deshalb auch nicht befugt, in diesem subjektiv-öffentlichen Freiheitsbereich der Körperschaft einen sachlich lenkenden Einfluß über den Weg geeigneter Dotationsauflagen und -bedingungen auszuüben. Eine substantielle Einflußnahme in den Selbstverwaltungsbereich der Wasser- und Bodenverbände muß unweigerlich einer Überschreitung des § 4 WVVO gleichkommen und damit dem Erfordernis der positiven Gesetzmäßigkeit unterstellt werden. Mangels einer gesetzlichen Grundlage sind derart sachlich intensive Maßgaben als unzulässig zu erachten.

Bevor eine derartige Unzulässigkeit von Dotationsmaßgaben festgestellt werden kann, ist allerdings zu untersuchen, ob der Einfluß des Staates über das Mittel der Dotationsaufsicht überhaupt zu einer substantiellen Kollision mit dem wasserverbandlichen Selbstverwaltungsrecht führen kann. Eine solche braucht nicht ohne weiteres zu bestehen; sie könnte sogar im Fall eindeutig fachlicher Einflußnahme

mittels entsprechender Dotationsauflagen aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen sein.

Der Gesamtkomplex staatlicher Einflußnahmen auf die Mittelverwendung würde sich dann außerhalb jenes schrankenbildenden körperschaftlichen Eigenbereichs der Wasser- und Bodenverbände bewegen, wenn die bloße Tatsache der staatlichen finanziellen Unterstützung geeignet wäre, automatisch auch eine substantielle Erweiterung des staatlichen Machtbereichs zuungunsten des Selbstverwaltungsbereichs nach sich zu ziehen. Eine derartige Vorstellung müßte beispielsweise dann Platz greifen, wenn man den substantiellen Selbstverwaltungsbereich der Wasser- und Bodenverbände von vornherein nur soweit zu begreifen hat, als die Körperschaft auch zu einer selbständigen Aufgabenfinanzierung in der Lage ist, d.h. Selbstverwaltungsbereich und Selbstfinanzierungsbereich stets als zwei sich notwendig deckende Kreise ansieht¹⁾. Bei dieser Hypothese könnte im Fall staatlicher Finanzhilfe für ein wasserwirtschaftliches Unternehmen nicht mehr von einer "eigenen" Angelegenheit des Wasserwirtschaftsträgers gesprochen werden. Der Machtzuwachs auf seiten der unmittelbaren Staatsverwaltung in Form einer sachlich lenkenden Dotationsaufsicht wäre legitim.

In ähnlicher Weise legitim, wenn auch in geringerem Umfang, wäre eine sachliche Einschränkung körperschaftlicher Selbstverwaltung durch fachaufsichtliche Dotationsmaßgaben ferner dann, wenn die Tatsache der Dotierung der Wasser- und Bodenverbände geeignet wäre, wenigstens fachliche Mitwirkungsrechte im Hinblick auf die Unternehmensausführung zu begründen. Aus einer derartigen Perspektive könnte in einer einflußnehmenden Dotationsaufsicht immerhin die Inanspruchnahme eines paritätischen Mitspracherechts durch die Staatsverwaltung zu erblicken sein.

1) In diesem Sinne wohl Bochalli: DVBl. 1963, 342; Salzwedel: Staatsaufsicht, 213 Fußn. 24: "Selbstverwaltung heißt Erfüllung eigener Aufgaben mit eigenen Mitteln - nur Eingriffe in diese sind aufsichtlich".

Die staatlichen Dotationsbedingungen und -auflagen würden außerdem in gewissem Umfang der Möglichkeit einer substantiellen Kollision mit dem Selbstverwaltungsrecht der Wasser- und Bodenverbände ermangeln, wenn in der Annahme des Bewilligungsbescheides bzw. der Entgegennahme der Förderungsgelder eine rechtmäßige Unterwerfung des Aufgabenträgers mit der Folge eines freiwilligen Verzichts auf Selbstverwaltungsrechte erblickt werden muß.

Die zunächst klärungsbedürftigen Fragen lauten demnach:

1. Ist das wasserverbandliche Selbstverwaltungsrecht durch die Notwendigkeit einer eigenen Aufgabenfinanzierung substantiell bedingt, so daß umgekehrt im Falle einer staatlichen Aufgabenfinanzierung auch eine staatliche Lenkungsbefugnis entsteht?
2. Erlangt der Staat durch die Dotierung wasserverbandlicher Unternehmen wenigstens eine legitime Mitwirkungsbefugnis an der fachlichen Ausführung des Vorhabens?
3. Vermag die Entgegennahme von Dotationen auf seiten der Wasser- und Bodenverbände zu einem zulässigen freiwilligen Verzicht auf Selbstverwaltungsrechte zu führen?

I. Das Verhältnis zwischen Selbstverwaltung und Aufgabenfinanzierung

Entscheidendes Merkmal körperschaftlicher Selbstverwaltung ist die Eigenverantwortlichkeit der unmittelbaren Interessenträger für ihre Angelegenheiten. Darin eingeschlossen liegt - besonders bei den öffentlich-rechtlichen Genossenschaften - die Verpflichtung zu weitestgehender Selbsthilfe. Ohne gleichzeitige finanzielle Belastung der Verbandsmitglieder kann von einer Erfüllung des Selbsthilfeprinzips keine Rede sein. Aus diesem Grunde sollten sich Selbstverwaltungskörperschaften grundsätzlich auch finanziell selbst tragen²⁾.

2) Wolff: VwR II, § 84 V b 2.

Obwohl damit die Tatsache einer staatlichen finanziellen Beteiligung an der Aufgabenerfüllung der Selbstverwaltungsträger ein wesensfremdes Moment im Selbstverwaltungswesen darstellt, zeigt doch ein Blick auf die gegenwärtige Praxis, daß jener wünschenswerte Zusammenhang zwischen finanzieller und substanzhafter Autonomie³⁾ in weiten öffentlichen Bereichen nicht besteht. Besonders deutlich wird am Beispiel der wissenschaftlichen Hochschulen die Tatsache, daß heute eine substanzhafte Selbstverwaltung auch ohne ausreichende Eigenfinanzierung und selbständige Verfügung über die Erschließung und Verteilung der Finanzmittel funktionsfähig ist und in dieser Weise auch vom Staat ständig akzeptiert wird⁴⁾. Dieses Beispiel zeigt, daß zwischen der sachlichen selbstverantwortlichen Aufgabenausführung und der Finanzierung derselben Aufgaben kein derart intensiver Zusammenhang besteht, daß das eine ohne das andere nicht möglich wäre. Man kann sogar sagen, daß es - abgesehen von dem selbstverwaltungspolitischen und erzieherischen Zweck einer weitgehenden Selbstfinanzierung durch die unmittelbaren Interessenträger - für die fachliche Erfüllung der Selbstverwaltungsangelegenheiten unerheblich ist, ob neben den körperschaftlichen Eigenmitteln auch staatliche Gelder verwendet werden.

Auch dem Staat geht es bei der Dezentralisation von Rechten und Wahrnehmungszuständigkeiten nicht allein um eine finanzielle Entlastung der unmittelbaren Staatsverwaltung. Der Staat vergibt das Selbstverwaltungsprivileg hauptsächlich deswegen an bestimmte Interessengemeinschaften, weil er auf diese Weise die Sachkenntnis und Erfahrung der mit dem jeweiligen Vorhaben örtlich und sachlich unmittelbar verbundenen Personenkreise zugunsten einer Bereicherung der gesamten Staatsverwaltung zunutze machen kann. Dahin-

3) Autonomie wird hier allein als quantitativer Umfang der Finanzkraft der Selbstverwaltungskörperschaft verstanden und nicht als subjektiv-öffentliches Recht auf eine eigene Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft.

4) Wolff: VwR II, § 84 V b 2; Seiler: Finanzen, 89.

ter mag als ferneres, mehr erzieherisches Motiv das Interesse des verantwortungsbewußten Staates stehen, seine Bürger im Hinblick auf die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Demokratie an öffentlichen Aufgaben selbstbewußt zu beteiligen. Die Sachkenntnis der in der Selbstverwaltung Tätigen kann der Staat dabei auch dann verwerten, wenn er sich finanzierend an der Aufgabenerfüllung beteiligt. Eine Vermutung dahingehend, daß durch teilweise Fremdfinanzierung auch die Zweckmäßigkeit und Sachgerechtigkeit der Körperschaftsentscheidungen qualitativ gemindert wird, besteht also nicht. Beides spielt auf verschiedenen Ebenen, so daß schließlich die Frage der Aufgabenfinanzierung von der Sache her hinter die Frage der Aufgabenkompetenz einzuordnen ist⁵⁾.

Im übrigen kann die Tatsache der nicht ausreichenden eigenen Mittelaufbringung durch die Selbstverwaltungskörperschaften auch schon deswegen nicht zu einer legitimen Machtverschiebung zuungunsten der Selbstverwaltung führen, weil es allein der Staat als originärer Inhaber des öffentlich-rechtlichen Organisationsmonopols in der Hand hat, seinen Verwaltungsträgern ein ausreichendes finanzielles Fundament zu verleihen. Wo der Staat öffentliche Sozialbereiche in Selbstverwaltungsform korporiert, ist er auch zu entsprechender finanzieller Organisation dieser Verwaltungsträger verpflichtet.

Vermag dann eine Selbstverwaltungskörperschaft ihre typischen Selbstverwaltungsangelegenheiten im Einzelfall oder ständig nicht mehr aus eigenen Mitteln zu finanzieren, so pflegt das weniger an einem mangelnden Sachinteresse der Körperschaft bzw. ihrer Mitglieder, als vielmehr an der Kostspieligkeit der zugewiesenen Aufgabe oder an der naturbedingten, finanziell unergiebigem Gebietsstruktur des

5) Ähnlich Junker: Gemeinschaftsaufgaben, 89. Insofern kann auch der auf das Bund-Länder-Verhältnis bezogene Satz in BVfGE 12, 205 (251) entsprechend herangezogen werden: "Die Überforderung regionaler Finanzkraft kann aber nicht die Annahme rechtfertigen, nach der Natur der Sache sei der Bund zuständig".

Verbandes oder an den unzureichenden Finanzquellen des Trägers zu liegen. In allen diesen Fällen geht der körperschaftliche Finanzmangel, vorausgesetzt, die Leistungsfähigkeit der Verbandsmitglieder ist erschöpft, zu Lasten des Staates. Auf keinen Fall ist dieser aber berechtigt, aus dieser Situation der Selbstverwaltungsträger in Form einer verstärkten Einflußnahme Nutzen zu ziehen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Finanzschwäche der Wasser- und Bodenverbände den Staat nicht dazu berechtigt, Kompetenzen, die ausschließlich dem Selbstverwaltungsbereich der Verbände zuzuordnen sind, auf dem Wege über eine finanzielle Beteiligung in eigene Regie zu nehmen⁶⁾. Auch im Falle der staatlichen Dotierung wasserwirtschaftlicher Unternehmen bestimmt sich der substantielle Selbstverwaltungsbereich der Wasser- und Bodenverbände weiterhin nach dem Zweck der Körperschaft und deren satzungsmäßig festgelegtem Aufgabenbereich. Die negative Bindung der Staatsgewalt kann sich hier deshalb nicht zugunsten einer Erweiterung des fachlichen Staatseinflusses verschieben. Sachlich selbstverwaltungseinschränkende Dotationsmaßgaben können also durchaus die Schranke des körperschaftlichen Selbstverwaltungsrechts verletzen.

II. Aufgabenfinanzierung und staatliche Mitwirkung

Die Notwendigkeit staatlicher Finanzierungshilfen zugunsten wasserwirtschaftlicher Unternehmen tritt immer dann besonders intensiv in Erscheinung, wenn es um die Bewältigung großräumiger Landesmeliorationen oder weitwirkender Wasserbauten geht, die von den Interessenträgern wegen ihrer Kostspieligkeit nicht vollständig aus Eigenmitteln finanziert werden können. Bei derartigen überregionalen, in ihrer sachlichen Auswirkung oft über die Verbandsgrenzen hinausreichenden Projekten stehen neben den verbandlichen

6) Ähnlich für die kommunale Selbstverwaltung: Junker: Gemeinschaftsaufgaben, 89; für die Länderverwaltung: BVfGE 12, 205; Köttgen: Fondsverwaltung, 43.

regelmäßig auch erhebliche Interessen der Allgemeinheit und damit des Staates auf dem Spiel. Wo sich der Staat finanziell fördernd an wasserwirtschaftlichen Vorhaben beteiligt, handelt er deshalb zugleich auch aus starkem Eigeninteresse. Der Sache nach handelt es sich hier häufig um eine sog. "res mixta" ⁷⁾. Verstärkend tritt hier sogar noch ein finanzielles Eigeninteresse des Staates an der Art und Weise der Aufgabenausführung hinzu.

Mit Rücksicht auf dieses starke sachliche Eigeninteresse des Staates im Falle der Dotierung wasserwirtschaftlicher Aufgaben wird deshalb die Meinung vertreten, der Staat sei damit immer auch zu der Herstellung eines sachlichen Kondominiums mit der Selbstverwaltungskörperschaft bzw. zu einer paritätischen fachlichen Mitwirkung bei der Unternehmenseausführung legitimiert ⁸⁾.

Diese Auffassung kann jedoch angesichts der Handhabungspraxis und der rechtlichen Bedeutung der Dotationen nicht dazu führen, in einflußträchtigen Dotationsauflagen und -bedingungen die zulässige Ausübung eines Mitwirkungsrechtes zu sehen. Sie ist auch sonst nicht überzeugend.

Die staatlichen Mitwirkungsrechte, die gesetzlich im Organisationsgesetz der Selbstverwaltungskörperschaft verankert sind und dem Staat einen Entscheidungsanteil in bestimmten Zweckmäßigkeitsfragen einräumen ⁹⁾, durchbrechen die grundsätzlich von staatlichen Weisungen freie Selbstverwaltungssphäre der Körperschaften. Als staatliche Ausnahmerechte sind sie deshalb nur dort ausübbar, wo sie das Gesetz eindeutig, etwa in Form staatlicher Genehmigungsvorbehalte, vorsieht. Und auch dann ist der staatlichen Mitwirkung eine Grenze gesetzt. Die staatliche Mitwirkung darf jedenfalls nicht dazu führen, daß von einer Selbstverwaltung nicht mehr die Rede sein kann. Diese gesetzliche Grundlage sowie Begrenztheit fehlt jedoch

7) s.o. S.22.

8) Bernhardt: DÖV 1956, 273; entsprechend für den Kommunalbereich Weber: Kommunalaufsicht, 34.

9) Zuhorn-Hoppe: Gemeinde-Verfassung I, 303; Salzwedel: VVDStRL 22 (1965), 247.

jenem Einfluß, den der Staat über den Weg geeigneter Dotationsauflagen auf die finanzbedürftigen Selbstverwaltungskörperschaften ausüben kann. Auch das staatliche Finanzinteresse vermag nicht einen derartigen Einfluß zu legitimieren. Die bloße Finanzmacht des Staates kann grundsätzlich nicht zu einer Verschiebung der substantiellen gesetzlichen Zuständigkeiten führen.

Darüber hinaus widerspricht auch der Stil der Fondsverwaltung und des damit häufig parallel laufenden Staatseinflusses dem Sinn der gesetzlich verankerten Mitwirkungsrechte. Im Bereich der körperschaftlichen "res mixtae" bilden die gesetzlichen Mitwirkungsrechte die Möglichkeit für eine paritätische, doppelt verantwortliche, letztlich aber doch selbstverwaltungsfreundliche¹⁰⁾ Entscheidung des Staates. Demgegenüber ist die Einflußrichtung der Dotationsauflagen mit Rücksicht auf die finanzielle Subordination des Mittelempfängers stets einseitig. Der geförderte Wasser- und Bodenverband hat nur die Möglichkeit, den Bewilligungsbescheid mit den gefürchteten Auflagen anzunehmen oder der Finanzhilfe zu entsagen. Damit ist ein paritätisches Mitwirkungsrecht für den mittelempfangenden Verband von vornherein ausgeschlossen.

Wenn auch im Bereich der gesetzlich vorgesehenen "res mixtae" von seiten des Staates auch oft finanziell gefördert wird, so berechtigt diese Parallel-Erscheinung nicht umgekehrt zu dem Schluß, daß der Staat dort, wo er finanziell fördert, auch zu einer Mitwirkung befugt sei. Die bloße Tatsache der Dotierung wasserwirtschaftlicher Vorhaben verlegt deshalb die gesetzliche, negativ bindende Schranke des wasserverbandlichen Selbstverwaltungsrechts nicht mit der Folge auf den Staat zurück, daß dieser damit die Möglichkeit zu einer fachlichen Mitsprache über entsprechende Dotationsauflagen oder -bedingungen gewinnt. Der substantielle Selbstverwaltungsbereich wird also durch die Finanzbedürftigkeit der Wasser- und Bodenverbände nicht, auch nicht nur teilweise, verschoben.

10) s.o. § 3 III b (S.22).

III. Rechtliche Bedeutung der Unterwerfung des Mittel- empfängers unter den Bewilligungsbescheid

Die Dotationsaufsicht mit den ihr typischen vielfältigen staatlichen Einflußmöglichkeiten gegenüber dem rechtlichen Schutzbereich des Empfängers wird erst dadurch aktionsfähig, daß sich der Empfänger freiwillig dem Bewilligungsbescheid und den beigelegten Nebenmaßgaben ausdrücklich oder tatsächlich unterwirft. Diese Unterwerfung geschieht spätestens in dem Zeitpunkt, in dem der Förderungsadressat beginnt, die ausgezahlten Mittel auszugeben¹¹⁾. Hier ergibt sich die Frage nach dem zulässigen Umfang einer derartigen Unterwerfung.

a) Vergleich mit Rechtsfigur des "besonderen Gewaltverhältnisses"

Durch die Entgegennahme der staatlichen Finanzmittel und die damit verbundene Erhöhung von Tätigkeits- und Duldungspflichten gerät der Empfänger regelmäßig in ein gegenüber seinem allgemeinen Status verstärktes Abhängigkeitsverhältnis zum Staat. Diese faktische Verstärkung der verbandlichen Abhängigkeit könnte möglicherweise aus dem Gesichtspunkt des sog. besonderen Gewaltverhältnisses zu einer legitimen Einschränkung der verbandlichen Eigenrechte führen¹²⁾.

Die Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis, die bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurückreicht¹³⁾, begreift jene Rechtsverhältnisse, in denen Zivilpersonen über ihre allgemeine Rechtsstellung zum Staat hinaus in eine verschärfte Bindung zu diesem treten, z.B. als Beamte, Soldaten, Schüler oder Anstaltsinsassen¹⁴⁾, als "besondere Gewalt-

11) v.Mangoldt: VwArch.37 (1932),107; Krüger: DVBl.55,454.

12) Für eine Betrachtung des Subventionsverhältnisses unter dem Gesichtspunkt des besonderen Gewaltverhältnisses: Köttgen: DVBl.53,488; ders.: Fondsverwaltung, 56; Krüger: VVDStRL 15 (1957), 110.

13) Vgl. Thieme: DÖV 1956, 521 m.w.N..

14) Wolff: VwR I, § 32 IV c 4; Ule: VVDStRL 15, 159 ff..

verhältnisse" oder besser als "besondere Pflichtenverhältnisse"¹⁵⁾. Als Kriterien für derartige besondere Pflichtenstellungen werden von der Rechtslehre teils der persönliche Charakter der Beziehung¹⁶⁾, teils die gesetzliche Regelung des Gewaltverhältnisses¹⁷⁾ betrachtet. Die Folge eines derartigen verwaltungsrechtlichen Sonderverhältnisses ist eine Veränderung des allgemeinen Rechtsstatus' des Unterworfenen mit der Folge der Einschränkung seiner subjektiven Rechte, insbesondere der individuellen Grundrechte, und der Erhöhung seiner Pflichten¹⁸⁾.

Die Anwendung jener Konstruktion auf das Dotationsverhältnis verbietet sich von vornherein. In einem "besonderen Pflichtenverhältnis" der beschriebenen Art können nur Zivilpersonen stehen, die sich außerhalb der öffentlichen Verwaltungsorganisation grundsätzlich frei bewegen. Demgegenüber können die Selbstverwaltungskörperschaften als mittelbare Organe staatlicher Verwaltung, die schon a priori dem Verwaltungsganzen eingegliedert sind, nicht in ein derartiges, persönlichkeitsbezogenes intensiveres Gewalt- oder Pflichtenverhältnis geraten. Im übrigen ist aber die Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis auch allgemein nicht geeignet, für die spezifischen Rechtsverhältnisse im Bereich fördernder Fondsverwaltung - trotz gewisser tatsächlicher Ähnlichkeiten¹⁹⁾ - genaue Abgrenzungskriterien zu liefern. Die staatliche Fondsverwaltung ergreift den Förderungsadressaten eben nicht mit der Breite und Tiefe seiner Rechtssphäre²⁰⁾, sondern läßt dessen allgemeinen Status nahezu unangetastet²¹⁾.

15) Ule: VVDStRL 15 (1957), 144; Wolff: VwR I, § 32 IV c 3.

16) Krüger: VVDStRL 15 (1957), 115 f.; Lepsien: Leistungsverwaltung, 151.

17) Henze: Finanzhilfe, 108.

18) Thieme: DÖV 1956, 523; Bachof: DÖV 1953, 422; Wolff: VwR I, § 32 IV c 3.

19) Ipsen: DVBl. 1956, 606; Köttgen: Fondsverwaltung, 56.

20) Für dieses Erfordernis Köttgen: RStW IV, 237.

21) Henze: Finanzhilfe, 109; Lepsien: Leistungsverwaltung, 151.

b) Möglichkeit eines freiwilligen Verzichts auf Selbstverwaltungsrechte

Ist der mit staatlichen Dotationen geförderte Wasser- und Bodenverband infolge seiner finanziellen Abhängigkeit nicht in ein "besonderes Gewaltverhältnis" geraten, in dem er sich naturgemäß besondere Einschränkungen seines Selbstverwaltungsrechts gefallen lassen muß, so könnte immerhin in dem Antragsverfahren und der anschließenden Entgegennahme der Förderungsmittel ein konkludenter Verzicht auf eigene Schutzrechte erblickt werden. Diese Hypothese eines gültigen Selbstverwaltungsverzichts hätte zur Folge, daß staatliche fachliche Einflußrechte im ursprünglichen Eigenbereich der Verbände nach dem Satz "volenti non fit iniuria" legitimiert wären.

Unabhängig von der Frage, ob man angesichts der heute praktisch vorhandenen finanziellen Abhängigkeit der wasserwirtschaftlichen Unternehmensträger von der staatlichen Finanzmacht²²⁾ überhaupt noch von einer "freiwilligen" Anerkennung der Vergaberichtlinien und der besonderen Maßgaben zum individuellen Bewilligungsbescheid sprechen kann²³⁾, ist ein Verzicht auf Rechte nach allgemeiner Auffassung nur dann möglich, wenn das betreffende Rechtssubjekt die freie Verfügungsgewalt über die ihm zustehenden Rechte besitzt²⁴⁾. Jene Dispositionsfreiheit hinsichtlich der eigenen Rechtsstellung fehlt, wenn die betreffenden Berechtigungen nicht ausschließlich zum Vorteil des Rechtsträgers bestehen, sondern er zugleich zu ihrer Ausübung verpflichtet ist²⁵⁾.

Was die Rechtsstellung der Wasser- und Bodenverbände anbelangt, so beinhaltet ihre Selbstverwaltungs-Privilegie-

22) Auch Krüger (DVBl.1955, 451 r.Sp.) spricht bezüglich der Subventionen von "vitaler Bedeutung" der Gewährungen für den Bürger. Entsprechendes gilt für die Dotationen.

23) Bejahend für Subventionen Ipsen: DVBl.56, 606; dazu kritisch Köttgen: Fondsverwaltung, 56 Fußn. 121.

24) Forsthoff: VwR I, 262.

25) Jellinek: VwR, 215; Wolff: VwR I, § 43 V c.

rung zunächst in zweierlei Richtung einen Vorteil für diese Interessenträger: Ihre Ausgliederung aus der unmittelbaren Staatsverwaltung stellt sie einmal in ihren Handlungen und Willensentscheidungen von staatlichen Weisungen frei. Zum andern erleichtert ihnen die Ausstattung mit hoheitlichen Zwangsbefugnissen auch gegenüber den Mitgliedern eine sachliche Aufgabenerfüllung. Daneben enthält das Selbstverwaltungsprivileg aber auch für den Träger die Verpflichtung, die satzungsmäßigen Aufgaben im Einklang mit den Gesetzen auszuführen²⁶⁾. Ausdruck dieser Pflichtenstellung der Selbstverwaltungskörperschaft gegenüber der Staatsgewalt ist die Staatsaufsicht. Das Selbstverwaltungsrecht ist den unmittelbaren Interessenträgern also nicht nur im eigenen Interesse, sondern immer auch im Interesse der Allgemeinheit verliehen worden. Diese von Gesetzes wegen bestehende Selbstverwaltungspflicht schließt die Möglichkeit eines freiwilligen Verzichts auf eine selbstverantwortliche Aufgabenerfüllung aus²⁷⁾. Damit kann auch die Entgegennahme staatlicher Finanzhilfen nicht zu einem freiwilligen Verzicht auf substantielle Wahrnehmungsrechte führen. Eine Machtausdehnung zugunsten der unmittelbaren Staatsverwaltung kann auf diesem Wege nicht einmal durch das beiderseitige Einverständnis der Dotationspartner legitimiert werden, da auch die staatliche Dotationsbehörde an die ursprüngliche gesetzliche Dezentralisationsentscheidung in § 4 WVVO gebunden ist. Die Entgegennahme staatlicher Dotationsmittel durch Wasser- und Bodenverbände vermag deshalb in keinem Fall nach dem Satz "volenti non fit iniuria" zu einer Verlagerung der gesetzlichen Selbstverwaltungsschranke zuungunsten der Verbände zu führen.

26) So schon Blodig: Selbstverwaltung, 23.

27) Jellinek: VwR, 215; ähnlich Krüger: DVBl. 1955, 453 1.Sp..

Zusammenfassend kann deshalb festgestellt werden, daß die Tatsache der staatlichen Dotierung der wasserverbandlichen Selbstverwaltungsträger sowie die freiwillige Entgegennahme der Förderungsmittel durch diese Verbände nicht geeignet ist, die ursprüngliche Bindung der Staatsverwaltung an die gesetzliche Selbstverwaltungsschranke in irgendeiner Weise substantiell zu beeinflussen. Somit bleibt das wasserverbandliche Selbstverwaltungsrecht auch im Feld staatlicher Dotierung für die Leistungsverwaltung weiterhin negativ verbindliche Ermessensschranke. Dies gilt besonders für die materielle Reichweite der Dotationsauflagen und -bedingungen. So verständlich das Bestreben des Staates, seine Finanzmittel in ihm als zweckmäßig erscheinende Bahnen zu lenken, erscheint, so konsequent hat er aber andererseits auch die Entscheidung des Gesetzgebers zugunsten der Wasser- und Bodenverbände zu respektieren. Bei dieser Entscheidung ist der Gesetzgeber von dem hohen qualitativen Wert der Sachkenntnis der unmittelbaren Interessenträger ausgegangen. Demgemäß ist auch im Fall einer staatlichen finanziellen Förderung die Gefahr einer sachfremden Mittelverwendung durch diese Selbstverwaltungskörperschaften im Zweifel geringer als bei einem fachlich zentral gesteuerten Mitteleinsatz.

§ 14

Rechtliche Folgen der Bindung der Dotationsverwaltung an
das wasserverbandliche Selbstverwaltungsrecht

I. Zulässige Dotationsmaßgaben

Aus der Perspektive des Selbstverwaltungsrechts der Wasser- und Bodenverbände erscheinen alle diejenigen Dotationsbedingungen und -auflagen zum Bewilligungsbescheid als zulässige Maßstäbe nachfolgender Beaufsichtigung, die entweder dazu dienen, die Einhaltung der materiellen rechtsmäßigen Vergabevoraussetzungen der Mittelbewilligung während der Mittelverwendung durch den Bauträger zu sichern, oder die dem Förderungsadressaten nur solche Tätigkeits- und Duldungspflichten abverlangen, die sich im Hinblick auf die selbstverantwortliche Aufgabenerfüllung als wertneutral oder doch wenigstens als nur unbedeutend beeinflussend erweisen.

Zulässig sind aus diesem Grunde Dotationsbestimmungen, die den Verband dazu verpflichten, die Dotationsmittel nur entsprechend dem angegebenen Förderungszweck zu verwenden. Dabei handelt es sich um echte Bedingungen, da die Zweckerhaltung eine sachliche Grundvoraussetzung der staatlichen Mittelbereitstellung bedeutet. Dieser Zweckwidmung, die der Staat einseitig trifft, kann sich der Selbstverwaltungsträger zulässigerweise unterwerfen, da er durch die freiwillig entgegengenommene Finanzhilfe grundsätzlich nur begünstigt und nicht schon in seinen Zweckmäßigkeitsentscheidungen beeinflusst wird. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß sich Vergabezweck und satzungsmäßiger Verbandszweck inhaltlich decken, da sonst der Verband gegen die Verbandssatzung verstoßen würde.

Auch Dotationsmaßgaben, in denen die Vergabebehörde einem als förderungswürdig anerkannten Wasser- und Bodenverband eine bestimmt bemessene finanzielle Selbstbeteiligung aufgibt, sind zulässige Nebenbestimmungen, wenn die dadurch bezweckte Bindung von verbandlichen Beitragsmitteln zu-

gunsten der Durchführung einer bestimmten Aufgabe ihrer satzungsmäßigen Wichtigkeit und Dringlichkeit entspricht und die Leistungsfähigkeit der Verbandsmitglieder dadurch in zumutbarem Maße in Anspruch genommen wird. Die der wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaft obliegende Selbsthilfepflicht gebietet es ja unabhängig von etwaiger staatlicher Hilfeleistung, daß verbandliche Beitragsmittel bis zur Höhe der zumutbaren Belastungsgrenze bei den einzelnen Mitgliedern für die Aufgabenerfüllung bereitgestellt werden. Zugleich entspricht eine derartige Handhabung bei der Dotationsbewilligung dem wesensmäßig subsidiären Charakter der Staatshilfe gegenüber den Verbandsleistungen. Gerechtfertigt durch die der staatlichen Finanzhilfe vorgehende Selbsthilfe der Verbände sind deshalb auch die von der Vergabebehörde für den Fall der Nichterfüllung der Selbstbeteiligungsmaßgabe angedrohten Sanktionen. Die Bewilligungsbehörden können also zu Recht eine beantragte Dotationsbewilligung versagen bzw. bereits ausgezahlte Dotationsmittel zurückfordern, wenn die Eigenbeteiligung des jeweiligen Wasser- und Bodenverbandes im Verhältnis zu der ihm nach den gesamten Umständen zuzumutenden Leistungsfähigkeit unzureichend ist. Die Grenze der Zulässigkeit derartiger Selbstbeteiligungsbestimmungen zum Bewilligungsbescheid liegt einmal dort, wo durch die Bindung der verbandlichen Beitragsmittel zugunsten der dem Staat genehmen Aufgabe einer anderen, in ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit gleichrangigen Verbandsaufgabe Mittel entzogen werden. Hier besteht die Gefahr eines unzulässigen staatlichen Eingriffs in die Finanzplanungsfreiheit der wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaften. Zum anderen ist die Zulässigkeitsgrenze dann überschritten, wenn die Verbandsmitglieder durch die staatliche Selbstbeteiligungsmaßgabe unter Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechend dem Grad ihres schädlichen Verhaltens bzw. des durch die Aufgabenerfüllung zu erwartenden Vorteils unzumutbar hoch zu Beitragsleistungen verpflichtet werden.

In diesem Zusammenhang erscheinen alle diejenigen Dotationsmaßgaben sachlich gerechtfertigt, die der Verwaltung zum Zwecke der finanzrechtlich notwendigen Sicherung der zweckentsprechenden Mittelverwendung und verbandlichen Eigenbeteiligung formell-technische Informations- und Kontrollbefugnisse, etwa Büchereinsichten oder Ortsbesichtigungen, vorbehalten¹⁾. Auf die sachlich freie Willens- und Entscheidungssphäre der Verbände üben derartige Nebenbestimmungen regelmäßig keinen Einfluß aus. Das gleiche gilt von denjenigen Auflagen, die den Verbänden die Pflicht auferlegen, die Ausgabenbelege und Bücher nach den Vorschriften der RKO ordnungsgemäß zu führen sowie einen abschließenden prüfungsfähigen Verwendungsnachweis aufzustellen. Hier geht es noch nicht um eine fachliche Beeinflussung verbandlichen Handelns, sondern nur um eine "finanztechnische Beschneidung der Freiheit des Zuschußempfängers"²⁾, die zudem in § 64 a RHO eine gesetzliche Grundlage besitzt. In diesem Rahmen kann sich die Dotationsbehörde auf ein "volenti non fit iniuria" gegenüber dem Letztempfänger berufen.

Nicht unzulässig sind diejenigen Dotationsauflagen, die den Aufgabenträger dazu verpflichten, die notwendigen Bauaufträge nach den Bestimmungen der VOB zu vergeben und ausführen zu lassen oder bei der Vergabe der Bauaufträge bestimmte, vom Staat bevorzugte Betriebe zu berücksichtigen. Hierbei handelt es sich um allgemein übliche Vergabemodalitäten, die - so im Fall der Bindung an die VOB - dem Schutz des Wasser- und Bodenverbandes dienen oder die seine Auswahlfreiheit bei der Wahl der ausführenden Betriebe nur unwesentlich und sachlich kaum benachteiligend beschränken. Eine fachliche Lenkung der Selbstverwaltungsinitiativen ist mit derartigen Auflagen in der Regel nicht verbunden.

1) Es handelt sich um sog. essentialia et naturalia negotii. Vgl. Wolff: VwR III, § 154 V a.

2) Köttgen: Fondsverwaltung, 65.

II. Unzulässigkeit sachlich und organisatorisch beeinflussender Dotationsmaßnahmen

Im Verhältnis zur unmittelbaren Staatsverwaltung bedeutet körperschaftliche Selbstverwaltung im wesentlichen Freiheit von fachlicher und organisatorischer Einmischung in die verbandlichen Angelegenheiten. So wie sich das Selbstverwaltungsrecht gegenüber der potentiellen Reichweite der Körperschaftsaufsicht substantiell beschränkend auswirkt, so wehrt es in gleicher Intensität auch alle übrigen staatlichen Lenkungs- und Interventionsinitiativen, insbesondere die im Fall staatlicher Dotationsvergabe konkret werdenden Einflußmöglichkeiten, ab. Diese negativ bindende gesetzliche Schranke des wasserverbandlichen Selbstverwaltungsrechts ist nicht erst dann überschritten, wenn die staatlichen Einflußnahmen den Kernbereich der Selbstverwaltung antasten³⁾, sondern sie muß angesichts der Unbestimmtheit und Vielfältigkeit der finanziellen Einwirkungsmöglichkeiten besonders weit gezogen werden. Deshalb sind alle diejenigen Dotationsbedingungen und -auflagen gegenüber Wasser- und Bodenverbänden als unzulässig zu erachten, die dem Staat einen irgendwie meßbaren Einfluß auf die sachliche und organisationsmäßige Entscheidung der Selbstverwaltungsträger zu dem Wie der eigenen Aufgabenausführung oder wenigstens die Möglichkeit zu einer fachlichen Intervention der Staatsbehörden einräumen.

Die staatliche Vergabebehörde kann ihren Einfluß auf den wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungsbereich in Gestalt bestimmter Dotationsmaßnahmen bereits während des Anfangsstadiums der Durchführung einer geförderten wasserwirtschaftlichen Aufgabe verwirklichen. Wenn z.B. die dotierende Behörde einem Abwasserreinigungsverband in einer Dotationsauflage aufgibt, die geplante und zur Dotierung vorgeschlagene Entphenolungsanlage für eine größere Ka-

3) a.A. für den Kommunalbereich Becker: Finanzausgleich, 27.

pazität umzukonstruieren, um auch die Abwässer eines bestimmten weiteren Gebietes zu beseitigen, so wird damit einseitig in die verbandliche Unternehmensplanung eingegriffen. Die Planung der körperschaftlichen Aufgabenerfüllung ist eine Selbstverwaltungsangelegenheit. Hat die Staatsaufsichtsbehörde durch die Trägergründung sowie aufsichtliche Genehmigung einen bestimmten Unternehmensplan gebilligt, dann ist sie später nicht befugt, das betreffende Vorhaben nunmehr mittels entsprechender Dotationsauflagen in eine andere sachliche Richtung zu lenken und die Planung entsprechend umzustellen. Zwar liegt heutzutage die technische Vorbereitung wasserwirtschaftlicher Unternehmen weitgehend in den Händen der staatlichen Wasserwirtschaftsämter⁴⁾. Dabei handelt es sich aber immer nur entweder um eine gesetzlich vorgesehene Mitwirkung des Staates oder um einen im Einzelfall zweiseitig vereinbarten Verwaltungsverbund. Bei kleineren Wasser- und Bodenverbänden ist eine derartige Praxis auch von Nutzen. In der Regel sieht auch die Verbandssatzung eine derartige planerische Initiative der Wasserwirtschaftsämter vor. Eine hierüber hinausgehende staatliche Einflußnahme infolge der Dotationsaufsicht würde den zweiseitigen Verwaltungsverbund bzw. die staatlich-verbandliche Mitwirkung zugunsten eines faktisch einseitigen staatlichen Direktionsrechtes beseitigen. Die beispielsweise angeführte Dotationsmaßgabe ist deshalb unzulässig.

Denkbar ist auch, daß eine dotierende Behörde einem verbandlichen Träger der Deicherhaltung aufgibt, die Sicherung des Deiches nur unter Verwendung bestimmter Gesteinsarten oder in einer bestimmten Schichtstärke oder in einer bestimmten ästhetischen Ausgestaltung vorzunehmen. In diesem Fall wird zwar nicht die allgemeine Unternehmensplanung betroffen - der zu erhaltende Deichkörper bleibt ja in seinem wesentlichen Bestand unverändert -, sondern dem Verband wird nur eine bestimmte nähere Ausführungsart ein-

4) Vgl. Linckelmann: DÖV 1955, 718 r.Sp..

seitig vorgeschrieben. Auch derartige Einflußnahmen auf das Wie der näheren Bauausführung über entsprechende Dotationsbestimmungen sind selbstverwaltungswidrig und unzulässig. In der Bauausführung wasserwirtschaftlicher Projekte liegt der große praktische Betätigungsbereich für die unmittelbaren Interessenträger. Hier können die örtlich unmittelbar Beteiligten ihre Sacherfahrung am stärksten verwerten. Beginnt deshalb die unmittelbare Staatsverwaltung, die Bauträger - abgesehen von der allgemein üblichen und unschädlichen Bindung an generell anerkannte DIN-Bestimmungen - bei der Ausführung des Bauvorhabens in Zweckmäßigkeitsfragen sachlich zu beeinflussen, dann wird damit der Selbstverwaltung ein Teil ihres Kernbestandes an Kompetenzen genommen.

Mit geeigneten Dotationsauflagen vermag sich der Staat auch Rechte für die Zeit nach der Fertigstellung des Unternehmens vorzubehalten. So kann die Bewilligungsbehörde dem Verband im Bewilligungsbescheid bestimmte Duldungspflichten hinsichtlich der Nutzung der erstellten Anlagen auferlegen. Dies wäre z.B. der Fall, wenn die Vergabebehörde mittels bestimmter Dotationsmaßgaben einem Reinigungsverband die Nutzungsbeteiligung einer bestimmten, nicht dem Verband angehörigen Gemeinde an einer noch fertigzustellenden Kläranlage aufgeben würde. Auch derartig vorbehaltene Rechte sind selbstverwaltungswidrig und deshalb unzulässig. Die Anlagenutzung steht in erster Linie den beitragspflichtigen Verbandsmitgliedern zu, die gerade wegen ihres voraussichtlichen Interesses an einer zukünftigen Nutzung der wasserwirtschaftlichen Anlage in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zusammengefaßt und zu bestimmten Leistungen verpflichtet wurden. Die unmittelbare Nutzungsbeteiligung Dritter steht nicht in sachlich notwendigem Zusammenhang mit der staatlichen Dotierung. Sie kann allenfalls zweiseitig mit dem Verband vereinbart werden.

Andere Dotationsmaßgaben, die dem jeweils geförderten Verband ein Tun oder Unterlassen aufgeben, das mit dem unmittelbaren Förderungszweck in keinerlei sachlich unmit-

telbarer Beziehung steht, sind wegen Verstoßes gegen das Gebot der Bezüglichkeit zwischen Wohltat und Nebenbestimmung unzulässig. Das gilt z.B. von einer Dotationsauflage, mit der die staatliche Bewilligungsbehörde einem landwirtschaftlichen Bewässerungsverband vorschreibt, außer der zur Förderung angemeldeten Beregnungsanlage, an anderen bestimmten Stellen weitere Anlagen zu errichten.

Eine meßbare staatliche Intervention im Hinblick auf die Art und Weise der fachlichen Aufgabenerfüllung besteht auch dann, wenn der Staat die Finanzbedürftigkeit der Wasser- und Bodenverbände zum Anlaß nimmt, ihre *f i n a n - z i e l l e* Dispositionsfreiheit im Staatsinteresse zu beschneiden. Unzulässig sind deshalb auflagenmäßige Bestimmungen, die die sonst übliche finanzielle Lastenverteilung unter den Verbandsmitgliedern abändern oder dem Verband eine Erhöhung oder sonstige sachliche Änderung der Beitragssätze aufgeben.

Auch die finanzielle Dispositionsfreiheit des Verbandes gehört als Vorfeld für die sachliche Aufgabenerfüllung zu den wesentlichen Bestandteilen wasserwirtschaftlicher Selbstverwaltung.

Eine wesentliche Gefahr für die selbständige körperschaftliche Haushaltsplanungs- sowie Einnahmefreiheit stellt das an die Mittelbewilligung regelmäßig geknüpfte Verlangen nach einer bestimmten finanziellen Eigenbeteiligung der Bauträger dar. Auf diesem Wege schreibt der Staat den Selbstverwaltungsträgern einmal mittelbar vor, was sie an Beiträgen zu erheben haben, und zum anderen besteht die Gefahr, daß dadurch umfangreiche Finanzmittel der geförderten Selbstverwaltungskörperschaft für staatlich genehme Zwecke gebunden und damit zugleich anderen Selbstverwaltungsaufgaben entzogen werden.

Die Problematik jener Selbstbeteiligungsmaßgaben findet sich auch im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, so daß das dort Gesagte auch für die Selbstbeteiligungsaufgaben gegenüber den wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungsträgern entsprechend übernommen werden kann:

Die überwiegende Meinung hält derartige Interessenquoten seitens des Bundes gegenüber den Ländern für den Fall, daß der Bund keine Verwaltungszuständigkeit besitzt und die Selbstbeteiligung der Länder zu einer erheblichen Bindung der Haushaltsmittel oder eindeutiger einseitiger Lenkung der Finanzmittel in eine vom Bund gewünschte Aufgabenrichtung führt, für unzulässig⁵⁾. Die sog. Interessenquote stellt nämlich nicht in jedem Fall eine unzulässige Einmischung in die Haushaltsplanungsfreiheit des unteren Aufgabenträgers dar.

Insbesondere für den Fall der Dotierung von Wasser- und Bodenverbänden ist eine differenzierende Betrachtung geboten.

Nimmt der im Einzelfall dotierte Wasser- und Bodenverband seiner Satzung nach im wesentlichen nur eine einzige Aufgabe wahr, etwa die Unterhaltung eines bestimmten Gewässerabschnitts, so kann die staatliche Selbstbeteiligungsmaßgabe keinerlei erhebliche, die verbandliche Haushaltsplanungsfreiheit benachteiligende Lenkung verbandlicher Beitragsmittel bewirken. In diesem Fall mußte der Verband ja sämtliche verfügbaren Eigenmittel zu demselben Zweck bereitstellen. Anderen Verbandsaufgaben können Mittel nicht entzogen werden.

Eine auflagenmäßige staatliche Lenkung kann aber dadurch hervorgerufen werden, daß ein Verband in dem Bewilligungsbescheid mit einer Interessenquote belastet wird, der neben der als förderungswürdig anerkannten Aufgabe noch andere gleichrangige wasserwirtschaftliche Unternehmen durchzuführen hat, für die ebenfalls Beitragsmittel zur Verfügung stehen müssen. Um hier allerdings eine meßbare Beeinflussung feststellen zu können, ist ein Vergleich zwischen dem Umfang der durch die Selbstbeteiligungsaufgabe gebundenen Verbandsmittel und dem der weiterhin für die

5) Maunz-Dürig: GG, Art. 83, Rdnr. 63; Junker: Gemeinschaftsaufgaben, 88; Stadler: DÖV 1961, 455; Flehinger: Bundesfondsverwaltung, 195; Seiler: Finanzen, 106.

übrigen gleichrangigen Verbandszwecke frei verfügbaren Eigenmittel anzustellen. Ergibt sich im Einzelfall, daß mehr als die Hälfte der gesamten Eigenmittel des Selbstverwaltungsträgers für die Zwecke des fördernden Trägers gebunden sind, so kann von einer Haushaltsplanungsfreiheit nicht mehr gesprochen werden.

Die staatlichen Dotationsbehörden sind ebensowenig legitimiert, über entsprechende Dotationsmaßgaben bestimmte Veränderungen in der inneren Ausgestaltung der Verbände anzustreben. Organisatorische Einflußnahmen, etwa in Gestalt staatlicher Vorbehalte hinsichtlich der Zusammensetzung des Verbandsvorstandes oder bestimmter Fachausschüsse, bieten immerhin Möglichkeiten zu einer mittelbaren fachlichen Lenkung.

In allen Fällen darf also die Vergabe von Dotationen an Wasser- und Bodenverbände nicht dazu führen, dem Staat außerhalb der gesetzlichen Staatsaufsichts- und Mitwirkungsbefugnisse irgendwelche sachlichen Einflußrechte oder Lenkungsmöglichkeiten einzuräumen. Die durch die gesetzliche Regelung des § 4 WVVO vollzogene staatliche Dezentralisationsentscheidung beinhaltet eine endgültige Verlagerung staatlicher sachlicher Wahrnehmungszuständigkeiten auf diese Verbände. Der Staat als Finanzier ist an diese gesetzliche Selbstverwaltungsregelung in der Weise gebunden, daß er mit der Vergabe von Fondsmitteln an wasserwirtschaftliche Selbstverwaltungsträger keinen Sachzweck verfolgen darf, der sich hinsichtlich des Wie der Ausführung des geförderten Unternehmens als einseitige staatliche Beeinflussung der freien Willens- und Entscheidungssphäre der Verbände und somit gegenüber der im Organisationsgesetz geregelten Unterwerfung unter die Staatsaufsicht als Schlechterstellung qualifizieren läßt⁶⁾. Zu-

6) a.A. Bertermann: Plangenehmigung, 31, der übersieht, daß das Gebot des sachlichen Zusammenhangs zwischen Wohltat und Nebenbestimmung durch die besondere gesetzliche Selbstverwaltungszuweisung verdrängt wird. An die Förderung dürfen außer der Zweckbindung überhaupt keine weiteren Sachziele mehr geknüpft werden.

lässige Sachzwecke der mittels Dotationsmaßgaben vorbereiteten Dotationsaufsicht können nur die Verstärkung der verbandlichen Finanzkraft zugunsten der Durchführung der satzungsmäßigen Aufgaben, die Erreichung einer zumutbaren quotenmäßigen Eigenbeteiligung des Bauträgers und die Sicherung der zweckentsprechenden Mittelverwendung durch die Einrichtung entsprechender finanztechnischer Kontrollmöglichkeiten sein.

Zusammenfassend läßt sich deshalb feststellen, daß die Dotationsaufsicht, die mit der Vergabe von Haushaltsmitteln an wasserwirtschaftliche Selbstverwaltungskörperschaften regelmäßig verbunden ist, keinesfalls ein rechtmäßiges Mittel für eine gegenüber der gesetzlichen Staatsaufsicht in Richtung auf eine Zweckmäßigkeitssaufsicht verstärkte Sonderaufsicht ist.

3. Abschnitt

Möglichkeiten einer gesetzlichen Erweiterung staatlicher Befugnisse bei Dotationen an Wasser- und Bodenverbände

Nach Erörterung der Bindung der *V e r w a l t u n g* an die durch den Gesetzgeber gezogene Schranke des Selbstverwaltungsrechts bleibt die Frage offen, inwieweit der *G e s e t z g e b e r* für den Fall der Dotierung von Wasser- und Bodenverbänden eine fachliche Mitsprache oder ähnliche substantielle Beeinflussungen durch die staatlichen Behörden vorsehen kann. Ein Beispiel für eine gesetzliche Erweiterung staatlicher Machtbefugnisse aus finanziellen Gründen bietet die Bestimmung des § 49 Abs. 2 bay-WG. Danach ist die Staatsverwaltung berechtigt, für den Fall der Gewährung von Dotationen an Unterhaltungsverbände die betreffenden Unterhaltungsmaßnahmen an Stelle des eigentlichen Trägers selbst auszuführen. Hier nimmt der Gesetzgeber also die Finanzbedürftigkeit der Unterhaltungsverbände nicht nur zum Anlaß, eine Zweckmäßigkeitsaufsicht bei der Verwendung der Gelder während der verbandlichen Aufgabenausführung zu gestatten, sondern er sieht sogar vor, daß die gesamte Aufgabenerfüllung aus dem Selbstverwaltungsbereich in die Hand der staatlichen Baubehörden verlegt wird.

Die Freiheit des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung körperschaftlicher Selbstverwaltung bewegt sich grundsätzlich innerhalb der von der Verfassung gezogenen Grenzen. Da jedoch das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 2 nur die Selbstverwaltung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften gewährleistet und eine einheitliche Aussage der Länderverfassungen bezüglich der Selbstverwaltung nichtkommunaler Körperschaften des öffentlichen Rechts fehlt¹⁾, ergibt sich die Frage, inwieweit der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung wasserwirtschaftlicher Selbstverwaltung an

1) Den nichtkommunalen Körperschaften des öffentlichen Rechts gewährleistet Art. 71 Abs. 1 Satz 3 bwVf ein Selbstverwaltungsrecht, allerdings innerhalb der durch Gesetz gezogenen Grenzen.

besondere oder allgemeine Verfassungsnormen gebunden ist.

§ 15

Wasserwirtschaftliche Selbstverwaltung und Verfassung

I. Bedeutung der Grundrechte für die wasserwirtschaftliche Selbstverwaltung

Hinsichtlich der nichtkommunalen Selbstverwaltungskörperschaften wird vereinzelt die Auffassung vertreten, der Gesetzgeber könne nicht beliebig über das Ob und Wie der Selbstverwaltung disponieren. So hält LINCKELMANN eine schrankenlose gesetzgeberische Freiheit in der Formung derartiger Selbstverwaltungsbereiche für unvereinbar mit den Artikeln 1 und 2 Grundgesetz²⁾. Bei den Wassergemeinschaften handle es sich um eigenständige, naturgewachsene Interessengruppen³⁾, so daß die Frage von vornherein nur lauten dürfe, wie weit der Selbstverwaltungskörperschaft die Selbstständigkeit genommen werden kann⁴⁾. Mit derselben Zielrichtung - ohne allerdings auf die Frage der Vorstaatlichkeit der Selbstverwaltung der Verbände einzugehen - billigt ERLER den nichtkommunalen Körperschaften des öffentlichen Rechts als "realen Potenzen des Soziallebens"⁵⁾ ein jeweils charakteristisches Persönlichkeitsbild zu, das durch Art. 2 in Verbindung mit Art. 19 Abs.3 GG auch gegenüber dem Gesetzgeber in seinem Wesensgehalt geschützt sei⁶⁾.

Eine derartige Ausdehnung des Grundrechtsschutzes auf die öffentlich-rechtlichen juristischen Personen kann richtigerweise nur dann vorgenommen werden, wenn angesichts der

2) Linckelmann: DÖV 1955, 688; ders.: DÖV 1959, 567.

3) Insofern knüpft Linckelmann an O.v.Gierke an.

4) Linckelmann: DÖV 1959, 568.

5) Erler: Freiheit, 23.

6) Erler: Freiheit, 26.

Stellung der Körperschaft zum Staat überhaupt noch Raum für die den Grundrechten wesensimmanente Funktion besteht⁷⁾. Die Grundrechte bilden ihrem Wesen nach eine Schutzinstitution im Spannungsfeld zwischen den gewaltunterworfenen Individuen und dem staatlichen Gemeinwesen. Sie richten sich gegen Eingriffe der Hoheitsgewalt⁸⁾. Im Spannungsfeld der Hoheitsträger untereinander besitzen sie grundsätzlich keine Wirkung⁹⁾. Ausnahmsweise können Selbstverwaltungskörperschaften Nutznießer des Grundrechtsschutzes sein, wenn sie - einem gewaltunterworfenen Individuum vergleichbar - der Entscheidungs- und Eingriffsgewalt des Staates unterworfen sind. Dieses Subordinationsverhältnis kann nur dort bestehen, wo die Körperschaften nicht mehr "als verlängerter Arm des Staates"¹⁰⁾, d.h. als Sachwalter staatlicher Aufgaben, handeln, sondern Träger individueller Interessen und originär eigener Rechte sind. Von einer derart individualbestimmten Beziehung zwischen Wasser- und Bodenverbänden und Staat kann keine Rede sein. Als reine Zweckschöpfungen des Staates ohne eigenes Gründungs- oder Auflösungsrecht¹¹⁾ stellen die Wassergemeinschaften einen Teil der Staatsverwaltung dar, innerhalb deren sie neben Individualinteressen auch öffentliche Angelegenheiten wahrnehmen. Dieses grundsätzlich öffentlich-rechtliche Spannungsverhältnis eigener Art ändert sich auch nicht durch die Tatsache der staatlichen Finanzhilfe in ein mehr individualbestimmtes. Die Grundrechte können deshalb ihrem Wesen nach nicht als Garanten wasserwirtschaftlicher Selbstverwaltung herangezogen werden.

7) Gem. Art. 19 Abs. 3 GG müssen die Grundrechte ihrem Wesen, d.h. ihrem Inhalt nach auf die juristische Person anwendbar sein. Vgl. v.Mangoldt-Klein: GG, Art. 19 Anm. VI 3.

8) Maunz-Dürig: GG, Art. 19, Rdnr. 7; v.Mangoldt-Klein: GG, Vorbem. A II 4 zu Art. 1; BVerfGE 7, 198 (204 f.).

9) FuB: DVBl. 1958, 740.

10) Maunz-Dürig: GG, Art. 19 Rdnr. 35.

11) Dieses hält Maunz-Dürig: GG, Art. 19 Rdnr. 36, für ein Indiz originär individueller Aufgabenerledigung.

II. Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für die wirtschaftliche Selbstverwaltung

Die Frage, ob und in welcher Intensität der Gesetzgeber Aufgaben, die in der Regel von untergeordneten, verselbstständigten Interessenkorporationen selbstverantwortlich wahrgenommen werden, staatlicher Regie unterstellen darf, deutet in die Richtung des Subsidiaritätsprinzips, dessen Inhalt und verfassungsrechtliche Bedeutung zu untersuchen sind.

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein allgemeines staats- und sozialphilosophisches Aufbauprinzip der menschlichen Gemeinschaften im weltlichen Bereich. Für die Staatsverfassung gewinnt es im wesentlichen den Inhalt, "daß in erster Linie die kleinere Gemeinschaft wirken soll"¹²⁾ und mit staatlichen Mitteln erst dann einzugreifen ist, wenn die betreffenden Interessenverfolgungen den zivilen Personen oder Organisationen sowie den niederen Trägern öffentlicher Verwaltung "nicht ohne überwiegenden Nachteil für die Gesamtheit und deren Glieder überlassen bleiben können"¹³⁾. Für die jeweils höheren, staatszentraleren Gemeinschaften erweist sich also das Subsidiaritätsprinzip als negatives, macheinschränkendes Prinzip zugunsten des Machtvorranges der kleineren Gesellungen. Diese Vorstellung von einer pyramidenförmigen Machtentfaltung vom einzelnen über die Einzelgemeinschaften bis hin zum Staat¹⁴⁾ ist im 20. Jahrhundert durch die katholische Sozialphilosophie, insbesondere in der päpstlichen Sozialenzyklika "Quadragesimo anno" Nr. 79 vom 15. Mai 1931¹⁵⁾ neu durchdacht und formuliert worden. Die in der Enzyklika enthaltene klassische Formulierung des Subsidiaritäts-

12) BVfGE 10, 59 (83).

13) Wolff: VwR I, § 3 I c u. VwR III, § 138 II a.

14) Vgl. Küchenhoff: Subsidiarität, 70, 79 f.; Hengstenberg: Philosophische Begründung, 28.

15) Zit. in der authentischen vatikanischen Übersetzung bei Herzog: Staat 63, 400; Wolff: VwR III, § 138 II a.

prinzips ist inzwischen Grundlage einer Staatsphilosophie geworden, die auf die Beseitigung der grundsätzlichen Geschlossenheit und Allzuständigkeit der Staatsgewalt abzielt.

Als dekonzentrierendes Prinzip der Hilfszuständigkeit erlangt das Subsidiaritätsprinzip auch für das Verhältnis der Selbstverwaltungskörperschaften, die eine untere Stufe im pyramidenförmigen Aufbau des Gemeinwesens darstellen, zum Staat Bedeutung¹⁶⁾. Um die wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungsträger vor bestimmten gesetzlichen Einschränkungen ihres Selbstverwaltungsbereichs schützen zu können, muß das Subsidiaritätsprinzip die Qualität eines Verfassungsrechtssatzes besitzen und den Gesetzgeber in eindeutiger Weise binden.

In der Rechtslehre gehen die Ansichten über die rechtsrangmäßige Einstufung dieses Prinzips auseinander. Gegenüber denjenigen Auffassungen, die das Subsidiaritätsprinzip nur als "allgemeines sozialphilosophisches Prinzip mit Rechtscharakter"¹⁷⁾ oder der Verfassung nur "mittelbar zugrunde liegend"¹⁸⁾ ansehen, wird teilweise auch die Meinung vertreten, das Subsidiaritätsprinzip besitze Verfassungsrang¹⁹⁾. Eine derart intensive Geltung des Grundsatzes entnehmen die Vertreter dieser letzten Auffassung entweder aus einer Gesamtinterpretation der Art. 1, 6, 9, 20, 28 usw. GG²⁰⁾ oder aus der dem Grundgesetz immanenten Menschauffassung²¹⁾ oder dem in Art. 20, 28 GG zum Ausdruck gelangten Rechtsstaatsprinzip²²⁾.

Soweit die verfassungsmäßige Geltung des Subsidiaritätsprinzips induktiv aus einzelnen Verfassungsvorschriften

16) Vgl. Küchenhoff: Subsidiarität, 89, 95.

17) Susterhenn: Subsidiaritätsprinzip, 149.

18) Maunz: Staatsrecht, 68.

19) Dürig: JZ 1953, 198; v. Münch: JZ 1960, 305;
Wolff: VwR III, § 138 II b 2.

20) Dürig: JZ 1953, 198.

21) v. Münch: JZ 1960, 305.

22) Wolff: VwR III, § 138 II b 2.

oder aus einer Gesamtinterpretation verschiedener Verfassungsartikel gefolgert wird, vermag jene letzte Meinung nicht zu überzeugen. Wenn auch das Grundgesetz in speziellen Bestimmungen die klassischen Stufen des Sozialaufbaus einzeln garantiert hat, so kann daraus nicht schlüssig auch für die übrigen Arten unterer Gesellungen ein allgemeines Vorrangprinzip als Bestandteil des Grundgesetzes entnommen werden²³⁾. Gegen die Annahme einer Rezeption des Subsidiaritätsprinzips in die Verfassung spricht weiterhin auch die Tatsache des im Verfassungskonvent unternommenen, jedoch fehlgeschlagenen Versuchs, diesen Grundsatz ausdrücklich in die Verfassung einzubauen²⁴⁾.

Dagegen ist die Frage zu bejahen, ob das Subsidiaritätsprinzip einen wesentlichen Bestandteil des in Art. 20, 28 GG zum Ausdruck gelangten materiellen Rechtsstaatsprinzips bildet. Unabhängig von der besonderen Deutung durch die katholische Sozialphilosophie beinhaltet das Subsidiaritätsprinzip den einschränkenden, liberalen Sinn des Rechtsprinzips²⁵⁾, welches für sämtliche Gemeinwesen als solche und deren Organe Rechtspflichten begründet. Wenn Art. 20 Abs. 3 GG von Gesetz und Recht spricht, so verweist die Verfassung damit zugleich auch auf das Subsidiaritätsprinzip als einen aus dem Rechtsprinzip mit objektiver Erkenntnisgewißheit ableitbaren Rechtsgrundsatz²⁶⁾.

Wenn damit auch dem Subsidiaritätsprinzip über die Art. 20, 28 GG ein verfassungsmäßiger Rang zukommt, so steht damit noch nicht fest, daß dieser Rechtsgrundsatz die wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungsträger im Falle finanzieller

23) Vorsichtig insofern Maunz: Staatsrecht, 68; unentschieden BVfGE 10, 59 (83); Verfassungskraft verneinend Scheuner: ArchKomW 1962, 159; Thieme: Subsidiarität, 20; Herzog: Staat 1963, 412 ff.; Huber: JZ 1956, 205, der allein dem Freiheitsprinzip einen Vorrang einräumt.

24) Vgl. Maunz: Staatsrecht, 68.

25) Zum Inhalt des Rechtsprinzips vgl. Wolff: VwR I, § 24 II a 1.

26) Zum Begriff des Rechtsgrundsatzes vgl. Wolff: VwR I, § 25 I.

Leistungsschwäche vor einer gesetzlichen Verlagerung ihrer Kompetenzen auf die unmittelbare Staatsverwaltung schützt. Hierfür wäre eine klare und in dieser Richtung eindeutige Aussage des Subsidiaritätsprinzips erforderlich. Die Frage, wann i.S. des Subsidiaritätsprinzips von einer die Allgemeinheit überwiegend benachteiligenden Leistungsunfähigkeit des Selbstverwaltungsträgers zu sprechen ist, beantwortet sich je nach Art der Körperschaft unterschiedlich. Bei den Wasser- und Bodenverbänden, die den Leistungsgemeinschaften²⁷⁾ zuzuordnen sind, steht die sachliche Substanz ihrer Interessenverfolgung im Vordergrund. Aber die Pflicht zu sachgerechter Aufgabenausführung ist auch hier insoweit mit der Pflicht zu finanzieller Selbstversorgung verbunden, als dies durch das Prinzip der körperschaftlichen Selbsthilfe geboten ist. Aus dem Subsidiaritätsprinzip, so wie es als Bestandteil des materiellen Rechtsstaatsprinzips in der Verfassung zum Ausdruck gelangt, läßt sich nicht mit Bestimmtheit entnehmen, ob und inwieweit es für die Entscheidung, wann eine Aufgabe von einem unteren Selbstverwaltungsträger auf die unmittelbare Staatsverwaltung verlagert werden soll, auf die finanzielle Seite der körperschaftlichen Selbstverwaltung ankommt. Auch in der Rechtslehre werden hierzu verschiedene Auffassungen vertreten. Teilweise besteht eine Lehrmeinung dahingehend, eine Leistungsunfähigkeit i.S. des Subsidiaritätsprinzips könne nur dann einwandfrei festgestellt werden, wenn der Selbstverwaltungsträger auch im hypothetischen Fall einer finanziellen Unterstützung durch den Staat die zugewiesenen satzungsmäßigen Aufgaben nicht mehr sachdienlich und zweckmäßig erfüllen kann²⁸⁾. Demgegenüber wird überzeugend eingewendet, daß sachliche Aufgabenerfüllung und Aufgabenfinanzierung

27) Küchenhoff: Subsidiarität, 80, der den sog. Leistungsgemeinschaften die Gebietskörperschaften gegenüberstellt.

28) van der Ven: Organisation, 49; Süsterhenn: Subsidiaritätsprinzip, 148; Hengstenberg: Philosophische Begründung, 38; a.M. Herzog: Staat 1963, 409, 411, unter Hinweis auf den daraus folgenden ungesunden Zustand, in dem der eine beschließt und der andere finanziert.

eng zusammengehören und es einen ungesunden Zustand darstellt, wenn der eine beschließt und der andere finanziert. Von einer nutzvollen Aufgabenerfüllung durch einen unteren Träger könne i.S. des Subsidiaritätsprinzips deshalb zumindest dann nicht mehr gesprochen werden, wenn der Träger für die Erfüllung seiner Angelegenheiten dauernd staatlicher Hilfe bedürfe²⁹⁾. Dieser Meinungsunterschied zeigt, daß sich aus dem Subsidiaritätsprinzip keinesfalls eine klare Trennung zwischen sachlicher Aufgabenerfüllung und Finanzierung dergestalt ergibt, daß danach nur die sachliche Leistungsunfähigkeit eines unteren Selbstverwaltungsträgers zum Anlaß einer Verlagerung auf einen staatsunmittelbaren Träger genommen werden kann. Darüber hinaus kann das Subsidiaritätsprinzip auch in den Fällen keine klare Regelung herbeiführen, in denen die Art der Interessenverfolgung durch untere Selbstverwaltungsträger zugleich auch den Staat unmittelbar angeht, weil die betreffenden Aufgaben zugleich auch das Wohl der Allgemeinheit betreffen. Ein Beispiel hierfür ist die Aufgabe der Deicherhaltung.

Verlagert also der Gesetzgeber bestimmte wasserwirtschaftliche Aufgaben wegen nicht voll bestehender finanzieller Leistungsfähigkeit der Verbände auf Träger unmittelbarer Staatsverwaltung, dann gerät er mit Rücksicht auf die Unbestimmtheit der Aussage des Subsidiaritätsprinzips in der hier erörterten Frage mit diesem nicht in einen derart offensichtlichen Widerspruch, daß das betreffende Gesetz gegenüber dem höherrangigen Rechtsgrundsatz weichen müßte. Vielmehr gilt in derartigen Fällen das Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis zur konkreten Entscheidung des Gesetzgebers nur hilfsweise³⁰⁾. Die Möglichkeit eines verfassungsrechtlichen Schutzes gegenüber selbstverwaltungseinschränkenden Gesetzen unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip zugunsten finanziell schwacher Wasser- und Bodenverbände scheidet deshalb regelmäßig aus.

29) Herzog: Staat 1963, 409, 411.

30) Vgl. Wolff: VwR I, § 25 I c.

Die Dispositionsfreiheit des Gesetzgebers bei der Konstruktion wasserwirtschaftlicher Selbstverwaltung

I. Entscheidungsfreiheit hinsichtlich des Ob der Selbstverwaltungsgewährung

Da das Grundgesetz die Selbstverwaltung der Wasser- und Bodenverbände weder ausdrücklich noch in Form allgemeiner Verfassungsgrundsätze gewährleistet, unterfällt sie, wie jede öffentliche Aufgabe, dem staatlichen Verwaltungs- und Organerrichtungsmonopol. Das bedeutet, daß der staatliche Gesetzgeber in der Entscheidung, ob und inwieweit Aufgaben der Wasserwirtschaft in den Händen staatsmittellbarer Selbstverwaltungsträger ruhen sollen, frei ist¹⁾. Sollte deshalb der Staat die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die unmittelbaren Interessenträger für unzumutbar halten, dann bleibt es ihm unbenommen, die gesamte Wasserwirtschaft - entsprechend der Aufgabe des Wegebaus - in unmittelbare staatliche Regie zu nehmen. Eine derartige Ermessensfreiheit in der Bildung und Konstruktion mittelbarer Staatsverwaltung besteht umso eher, je größer das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung gegenüber dem Interesse der unmittelbar örtlich mit dem Unternehmen verbundenen Personen wiegt. So könnte z.B. die Aufgabe der Deicherhaltung wegen ihres erheblich allgemeinbedeutenden Charakters sehr wohl in Staatshand übergehen. Wenn der Staat bisher die Aufgaben der Wasserwirtschaft und Bodenkultur dezentralisiert hat, so liegt das allein daran, daß die Selbstverwaltungsverbände ihre Aufgaben auch aus der Perspektive des Staates zweckdienlich und zufriedenstellend erledigen. Die Fortdauer dieser Selbstverwaltung beruht also auf einer permanenten Zweckmäßigkeitsentscheidung des staatlichen Gesetzgebers.

1) h.M. Vgl. u.a. Weber: RWaWi Heft 1 (1955), 34; Rietdorf: DÖV 1959, 672 r.Sp.; Wolff: VwR II, § 74 II a 2.

Die gegenteilige Ansicht lehnt den Begriff der "mittelbaren Staatsverwaltung" als Überbleibsel aus dem Absolutismus insgesamt ab. Sie betrachtet die Selbstverwaltungskörperschaften vielmehr als naturgewachsene, dem Staat gegenüber völlig verselbständigte Wahrnehmungsbereiche, deren Rechtsstellung vorkonstitutionell und deshalb von staatlicher Gesetzgebung nicht einschränkbar ist²⁾.

Diese mehr gegen den Begriff als gegen die staatliche Organisationsgewalt gerichtete Kritik geht jedoch ins Leere. Der Begriff der "mittelbaren Staatsverwaltung" mag zwar aus der Zeit des Absolutismus herrühren und ursprünglich ein abwertendes Urteil über die körperschaftliche Selbstverwaltung beinhaltet haben. Im heutigen sozialen Rechtsstaat, in dem zwischen den soziologischen und politischen Fakten und der staatlichen Organisationsgewalt eine durch das demokratische Prinzip und die Gewaltenteilung zwingend hergestellte Interdependenz und weitestgehende Kongruenz besteht, ist dieser Begriff wertneutral geworden³⁾. Die Entscheidung des staatlichen Gesetzgebers, ob und in welchem Umfang bestimmte Sozialbereiche in Selbstverwaltungsförmigkeit verwaltet werden sollen, vollzieht sich heute uneinflusst von begrifflichen Überlegungen. Letztthin handelt es sich auch bei der Frage, ob unter "mittelbarer Staatsverwaltung" nur die staatsabhängige Auftragsverwaltung von Selbstverwaltungskörperschaften sowie die Anstaltsverwaltung zu verstehen ist, oder ob hierunter auch die Wahrnehmung eigener Selbstverwaltungsangelegenheiten zu rechnen ist, mehr um einen terminologischen Streit, dessen Ergebnis ganz von der Perspektive der Betrachtung abhängt⁴⁾. Als ebenso müßig erweist sich angesichts des Schweigens des Grundgesetzes der alte, mehr dogmatische Streit über die Ursprünglichkeit und Vorstaatlichkeit der Selbstverwaltungskörperschaften⁵⁾.

2) Linckelmann: Kerngestalt, 38; ders.: DÖV 1955, 687; ders.: DÖV 1959, 561 ff., 813 ff.; Huber: WVR I, 111.

3) Rietdorf: DÖV 1959, 671.

4) Vgl. Forsthoff: VwR I, 419; Wolff: VwR I, § 75 I a 2, unterscheidet deshalb mittelbare Organe i.e.S. und i.w.S.

5) Vgl. Bemerkung von Weber: Staats- und Selbstverwaltung, 53 zu Art. 11 Abs. 2 bayVf..

II. Bindung des Gesetzgebers an die heutige Selbstverwaltungsvorstellung

Hat sich der staatliche Gesetzgeber aber einmal für die Dezentralisation bestimmter Sozialbereiche in Form einer Selbstverwaltung entschieden, so entbindet ihn die vorherige Dispositionsfreiheit nun nicht von der Beachtung derjenigen allgemeinen und besonderen Prinzipien, die im heutigen Rechtsstaat allgemein für die Ausgestaltung körperschaftlicher Selbstverwaltung gelten⁶⁾. Die Grundvorstellungen, die dem Begriff der Selbstverwaltung herkömmlicherweise und insbesondere nach dem Vorbild der kommunalen Selbstverwaltung anhaften, begrenzen von vornherein die gesetzgeberischen Dispositionsmöglichkeiten in der Ausgestaltung der Selbstverwaltung.

Nach dieser heutigen Selbstverwaltungsvorstellung beinhaltet die gesetzliche Zuerkennung des Selbstverwaltungsprivilegs automatisch die Anerkennung eines bestimmten Bereichs sachlicher Aufgaben, die von den unmittelbaren Interessenträgern selbstverantwortlich und insbesondere frei von fachlichen Weisungen seitens staatlicher Behörden wahrgenommen werden können. Der Gesetzgeber hat also damit zugleich eine Zuständigkeitsverteilung vorgenommen. Diese Verlagerung von Kompetenzen auf untere Selbstverwaltungsträger kann der Gesetzgeber nicht dadurch wieder aushöhlen oder faktisch zurücknehmen, daß er der Körperschaft entweder von Anfang an nur einen Scheinbestand an eigenen Aufgaben zuteilt⁷⁾ oder der Staatsverwaltung sonstige Möglichkeiten zu einer jederzeitigen Ausschaltung der Selbstverwaltungsinitiativen einräumt. Eine derartige Konstruktion widerspräche dem Sinn einer Dezentralisierung von Sachaufgaben; die in derartigen Verbänden korporierten Mitglieder wären zumindest potentiell einer staatlichen Leitungsgewalt unterworfen. Da sie in diesen Organen keinerlei gesicherte Plattform zu einer sachlichen Vertretung

6) BVerfGE 10, 89 (102); Rietdorf: DÖV 1959, 673.

7) Abzulehnen ist deshalb die Auffassung von Riederer-Sieder: bayWG, 932.

ihrer Interessen besäßen, würde eine derartige Regelung ihr Grundrecht des Art. 2 Grundgesetz verletzen⁸⁾.

Hat der staatliche Gesetzgeber bestimmten Interessengemeinschaften das Selbstverwaltungsrecht verliehen, so wird der zunächst zugewiesene Aufgabenbereich dadurch einer potentiellen Beschränkung auf einen bloßen Scheinbestand an Selbstverwaltungsmöglichkeiten unterworfen, daß der unmittelbaren Staatsverwaltung - wie das in § 49 bayWG vorgesehen ist - bei Finanzbedürftigkeit der Selbstverwaltungsträger ein Übernahmerecht eingeräumt wird. Zwar steht einer derartigen Regelung nicht schon der Wortlaut des § 29 Abs.1 Satz 4 WHG entgegen, der die Unterhaltungspflicht allgemein regelt, es aber den Ländern überläßt,⁹⁾ die "Erfüllung" der Unterhaltungspflicht näher zu regeln; insofern ist auch die WVVO durch Bundesrahmenrecht zugunsten neueren Landesrechts eingeschränkt. Übernimmt aber die unmittelbare Staatsverwaltung im Falle staatlicher Zuschußleistung an den Träger der Gewässerunterhaltung die Aufgabenerfüllung selbst, obwohl die Aufgabe nach der Zuständigkeit weiterhin den Selbstverwaltungsträgern zugeordnet bleibt¹⁰⁾, dann fallen hier Trägerschaft und funktionelle Aufgabenerfüllung auseinander!

Angesichts der heute symptomatischen finanziellen Abhängigkeit der Wasser- und Bodenverbände, insbesondere im kostspieligen Bereich der Gewässerunterhaltung, eröffnet eine derartige Regelung der unmittelbaren Staatsverwaltung ständig einen Weg zu einer Lahmlegung des wichtigsten Selbstverwaltungsereichs, nämlich der Bauausführung der Vorhaben. Mit Rücksicht auf die Faktizität der finanziellen Verhältnisse sind die betroffenen Unterhaltungsverbände damit ständig Eingriffen in die Substanz ihrer Selbstverwaltung

8) Rietdorf: DÖV 1959, 672 f.; BVfGE 10, 89 (103).

9) Wiedemann: RWaWi Heft 12 (1962), 79 f..

10) Insofern besteht ein Unterschied zu den Regelungen der §§ 49 nWWG, 47 hWWG u.a.m., wo der Staat Träger der Unterhaltung der Gewässer I. Ordnung ist, aber die ursprünglich Unterhaltungspflichtigen eine Kostenbeteiligungspflicht trifft.

ausgeliefert. Übrigens müßte auf Grund dieser Regelung auch eine Zweckmäßigkeitssaufsicht über die finanzbedürftigen Unterhaltungsverbände möglich sein, da diese ja gegenüber dem völligen Aufgabenentzug immer noch einen geringeren Eingriff in das verbandliche Selbstverwaltungsrecht darstellen würde. Durch eine derartige Regelung wird also auch der Grundsatz der Beschränkung der Staatsaufsicht auf eine Rechtskontrolle ad absurdum geführt.

Insgesamt erscheint eine derartige Konstruktion, abgesehen davon, daß dadurch der Begriff der Trägerschaft¹¹⁾ ausgehöhlt wird¹²⁾, aus sachlogischen Gründen in sich widersprüchlich. Hat der Gesetzgeber nämlich zunächst mit der Zuerteilung des Selbstverwaltungsprivilegs an die unmittelbaren Träger der Gewässerunterhaltung anerkannt, daß die unmittelbar Beteiligten die Aufgaben zweckmäßig und sachdienlich erfüllen können, so ist nicht einzusehen, weshalb dieser sachliche Wert der Dezentralisation nunmehr auf Grund der bloßen Tatsache einer staatlichen Aufgabenbezuschussung hinfällig geworden sein sollte. Die fachliche Qualität der selbstverantwortlichen Verbandsentscheidungen steht mit der Frage der Finanzierung der gleichen Aufgabenbereiche nur insoweit in notwendiger Abhängigkeit, als die Mitglieder zu weitestgehender Selbsthilfe verpflichtet sind. Ist nun die finanzielle Leistungsfähigkeit der Verbände erschöpft, so hat die Tatsache der Notwendigkeit einer staatlichen Dotierung keinen Einfluß auf die sachliche Substanz der Selbstverwaltung und die fachliche Qualität der verbandlichen Entscheidungen. Eine Übernahme der Aufgaben in staatsunmittelbare Regie allein aus Anlaß der Dotationsbedürftigkeit des betreffenden Verbandes ist von der Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung her - und um diese geht es dem Staat bei der Aufgabendezentralisation in erster Linie - nicht erforderlich. Wenn deshalb die bayerische Regelung die eventuelle Zuschußbe-

11) Vgl. zu diesem Begriff Wolff: VwR II, § 73 III b.

12) Gleicher Ansicht Wiedemann: RWaWi Heft 12 (1962), 80.

dürftigkeit der Unterhaltungsverbände zum Anlaß nimmt, Selbstverwaltungsaufgaben in staatliche Hand zu nehmen, so bedeutet das sowohl im Hinblick auf die unsichere Voraussehbarkeit des in Aussicht gestellten staatlichen Eingriffs als auch auf Grund der damit in Kauf genommenen möglichen Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einen Verstoß gegen Rechtsstaats- und Selbstverwaltungsgrundsätze.

Verknüpft deshalb der Gesetzgeber die Frage der sachlichen Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungsträger mit der Frage der Aufgabenfinanzierung derart, daß er allein aus der Finanzbedürftigkeit eines Trägers auch die fachliche Unmündigkeit der unmittelbaren Interessenträger folgert und dementsprechend ein staatliches Übernahmerecht vorsieht, so ist eine solche Regelung insgesamt als rechtsstaatswidrig anzusehen. Ebenso rechtsstaatswidrig wäre eine gesetzliche Bestimmung, die für den Fall staatlicher Zuschußleistung an Wasser- und Bodenverbände eine Zweckmäßigkeitssaufsicht vorsähe. Durch die stetig wechselnden finanziellen Gegebenheiten auf seiten der Verbände und unter Berücksichtigung der Finanzmacht des Staates könnte bei Zulassung derartiger Regelungen von einer rechtsbeständigen Selbstverwaltung der Verbände sowie einer festumrissenen, voraussehbaren Staatsaufsicht keine Rede mehr sein.

4. Abschnitt:

Rechtsschutz im Dotationsverhältnis

§ 17

Rechtsstellung des Dotationsempfängers

Auch im Falle der Bereitstellung von Förderungsmitteln für wasserwirtschaftliche Zwecke im Staatshaushalt kann der einzelne Wasser- und Bodenverband eine beantragte behördliche Dotationsbewilligung nur dadurch erzwingen, daß er den Klageweg beschreitet. Da es sich bei der Bewilligung oder Ablehnung eines Antrags auf Dotationsgewährung jeweils um Verwaltungsakte handelt, ist für Rechtsstreitigkeiten zwischen Wasser- und Bodenverbänden und staatlichen Vergabebehörden, soweit sie das Bewilligungsverfahren betreffen, der Verwaltungsgerichtsweg gegeben¹⁾. Um die staatliche Dotationsbehörde jedoch im Wege der Verpflichtungsklage²⁾ erfolgreich zu einer Mittelbewilligung zwingen zu können, ist mit Rücksicht auf die Monopolstellung der Subjekte öffentlicher Verwaltung ein bestimmter Grad an Gebundenheit der Verwaltung bei der Berechtigung, eine Dotation zu bewilligen, Voraussetzung. Welche Intensität die Ermessensbindung der Dotationsverwaltung im Einzelfall besitzt, ist aus dem Gesetz oder - wie im Fall der gesetzesungebundenen Fondsverwaltung - aus dem Zweck der haushaltsmäßigen Mittelbereitstellung und den besonderen Umständen des Einzelfalles zu ermitteln. Die schwächste Gewährleistung³⁾ hinsichtlich einer Dotierung besteht in den Fällen, in denen die Entscheidung über Art und Höhe der Dotation sowie die Auswahl des Mittelempfängers im freien Ermessen der Verwaltung liegt, weil der Gesetzge-

1) § 40 VwGO.

2) Da ein begünstigender Verwaltungsakt erzwungen werden soll, nicht aber nur eine tatsächliche Förderungsleistung, kommt eine Leistungsklage in diesen Fällen nicht in Betracht.

3) Zum Begriff der Gewährleistung, die auch auf Einräumung eines subjektiven öffentlichen Rechts auf vermögenswerte Leistungen gehen kann, vgl. Wolff: VwR I, § 43 II a.

ber hierfür nichts vorschreibt. Dann kann nur von einer Destination der bereitgestellten Mittel gesprochen werden, die nicht geeignet ist, die rechtliche Grundlage für eine erfolgreiche Verpflichtungsklage auf Dotierung zu bilden. Hier besitzt der Destinatär nur einen formell-rechtlichen Abwendungsanspruch auf fehlerfreien Ermessensgebrauch⁴⁾.

Ist eine Gewährleistung derart gebunden, daß die Vergabebehörde die beantragte Dotationsbewilligung nur aus gesetzlich bestimmten oder sachlich unmittelbar gebotenen Gründen versagen darf, dann ist von einer Anwartschaft der Verbände auf Dotierung zu sprechen⁵⁾.

Sind gesetzliche oder sachlich notwendige Versagungsgründe nicht vorhanden, so kann die Behörde mit der Verpflichtungsklage zu einem positiven Bewilligungsbescheid gezwungen werden, ohne daß jedoch von vornherein auf eine bestimmt bemessene Dotierung geklagt werden kann.

Steht dagegen einem Wasser- und Bodenverband auf Grund eines gesetzlichen Tatbestandes ohne weiteres eine Dotation zu, dann beläßt die insoweit bestehende volle Gewährleistung⁶⁾ der Vergabebehörde keine Versagungsmöglichkeit. Einer Verpflichtungsklage ist in diesem Fall entsprechend dem gesetzlichen Anspruch des Verbandes stattzugeben.

I. Das regelmäßige Fehlen einer vollen Gewährleistung

Eine gewisse subjektive Leistungsverpflichtung des Staates zugunsten wasserwirtschaftlicher Selbstverwaltungsträger ergibt sich aus der Regelung des § 52 nWWG. Diese Vorschrift verpflichtet den Staat, Unterhaltungsverbänden zum Zwecke der Entlastung der unterhaltungspflichtigen Gruppen Zuschüsse zu gewähren. Über die Höhe der individuellen Förderungsleistungen ist allerdings nichts Näheres bestimmt, da die Vorschrift nur auf die Hälfte des von der obersten

4) Wolff: VwR I, § 43 II o m.w.N..

5) Vgl. Wolff: VwR I, § 43 II d.

6) Vgl. Wolff: VwR I, § 43 II e.

Wasserbehörde geschätzten Landesgesamtbedarfs abstellt. Eine bestimmt bemessene Dotierung kann deshalb von einem nordrhein-westfälischen Unterhaltungsverband nicht mit der Verpflichtungsklage erzwungen werden. Die gesetzliche Regelung überläßt die Bestimmung der Höhe der konkreten Zuschußleistung dem Ermessen der Vergabebehörden. Diese haben bei der Bemessung der Zuschußleistung nicht nur die Belastungsfähigkeit der Verbandsmitglieder mit Beiträgen, sondern auch den Umfang des allgemeinen Gesamtbedarfs an diesen Zuschüssen zu berücksichtigen⁷⁾. Hinsichtlich der Höhe der Dotierung besteht deshalb nur eine Destination der Unterhaltungsverbände Nordrhein-Westfalens.

Auch für die niedersächsischen Deichverbände besteht auf Grund der Bestimmung des § 7 Abs.8 ndsDeichG nur eine Anwartschaft auf Dotierung. Hinsichtlich der Höhe der einzelnen Zuschußleistung seitens des Landes jedoch haben auch die Deichverbände nur die Stellung von Destinatären. Die Leistungspflicht des Landes bemißt sich nach der Leistungsfähigkeit der Deichverbände. Letztere wird gem. § 8 nds-DeichG von einem Ausschuß ermittelt, der sich aus dem Regierungspräsidenten oder dessen Vertreter sowie acht anderen verschiedenen Interessenvertretern zusammensetzt. Bei der Beurteilung der "zumutbaren" Leistungsfähigkeit eines Deichverbandes sind u.a. die wirtschaftliche Lage der angeschlossenen Deichpflichtigen, die Wirtschaftsstruktur des geschützten Gebietes, die den Deichverbandsbeiträgen gleichrangigen dinglichen Belastungen der deichpflichtigen Grundstücke und der durchschnittliche Ertragswert der bebauten und unbebauten Grundstücke im Deichverbandsgebiet zu berücksichtigen⁸⁾. Das von diesem Ausschuß ermittelte Ergebnis kann auch nicht etwa als alleinige Grundlage für eine Verpflichtungsklage verwertet werden, da der Vorschlag des Ausschusses nach dem Willen des Gesetzgebers den betreffenden Fachminister hinsichtlich der endgültigen Entscheidung

7) Burghartz: WHG und nwWG, § 52 nwWG Anm. 1.

8) § 6 Abs.5 der Verordnung über das Verfahren der Ausschüsse nach § 8 des Niedersächsischen Deichgesetzes vom 28.Juni 1963 (ndsGVBl. S.343).

über die Dotationsbewilligung nicht bindet, sondern von ihm nur "zu berücksichtigen" ist⁹⁾. Selbst im Fall der Erschöpfung der zumutbaren Eigenleistungen läßt sich der Erfolg einer eventuellen Verpflichtungsklage eines Deichverbandes auf Dotierung gem. § 7 Abs. 8 ndsDeichG, was die Höhe der staatlichen Zuschußleistung betrifft, nicht vorausbestimmen. Die konkrete Höhe der subsidiären staatlichen Finanzhilfe ist von komplizierten und detaillierten Berechnungen abhängig, die der klagende Verband nicht mit objektiver Genauigkeit anstellen kann.

Insgesamt fehlen also, ganz abgesehen von einigen übrigen Kann- und Soll-Bestimmungen¹⁰⁾, gesetzliche Normen, die den Wasser- und Bodenverbänden einen Dotationsanspruch in Gestalt einer vollen Gewährleistung zuerkennen. In diesem Fehlen einer vollständigen Bindung der staatlichen Vergabebehörden hinsichtlich der Entscheidung über das Ob und Wieviel der Dotationsgewährungen tritt zugleich ein wesentlicher Charakterzug der heutigen Fondsverwaltung zutage.

a) Das Sozialstaatsprinzip als mögliche Anspruchsgrundlage

Seinem Inhalt nach bezweckt das Sozialstaatsprinzip ein staatliches System des Ausgleichs und Gleichgewichts¹¹⁾ zwischen den sozial starken und sozial schwachen Gliedern des Gemeinwesens. In Vollzug der Sozialstaatserklärung des Grundgesetzes in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 ist der Staat ermächtigt und in bestimmtem Umfang verpflichtet, Förderungsverwaltung zu betreiben¹²⁾. Ausgleichsobjekte i.S. des Sozialstaatsprinzips sind dabei nicht zwingend nur Zivilpersonen, obwohl deren Förderung den Schwerpunkt sozialverwaltender Tätigkeit bildet. Vielmehr werden von diesem Prinzip auch Wirtschaftsgruppen und andere soziale Gesellungen, mithin auch die Selbstverwaltungskörperschaften, erfaßt. Die Sozialstaatserklärung der Verfassung ist -----

9) § 8 Abs. 1 ndsDeichG.

10) Vgl. § 49 Abs. 1 bayWG; § 68 rhpfWG; § 50 saWG.

11) Bachof: VVDStRL 12 (1954), 45; Scheuner: RStW III, 154.

12) Wolff: VwR III, § 138 I c 4.

Wasserbehörde geschätzten Landesgesamtbedarfs abstellt. Eine bestimmt bemessene Dotierung kann deshalb von einem nordrhein-westfälischen Unterhaltungsverband nicht mit der Verpflichtungsklage erzwungen werden. Die gesetzliche Regelung überläßt die Bestimmung der Höhe der konkreten Zuschußleistung dem Ermessen der Vergabebehörden. Diese haben bei der Bemessung der Zuschußleistung nicht nur die Belastungsfähigkeit der Verbandsmitglieder mit Beiträgen, sondern auch den Umfang des allgemeinen Gesamtbedarfs an diesen Zuschüssen zu berücksichtigen⁷⁾. Hinsichtlich der Höhe der Dotierung besteht deshalb nur eine Destination der Unterhaltungsverbände Nordrhein-Westfalens.

Auch für die niedersächsischen Deichverbände besteht auf Grund der Bestimmung des § 7 Abs.8 ndsDeichG nur eine Anwartschaft auf Dotierung. Hinsichtlich der Höhe der einzelnen Zuschußleistung seitens des Landes jedoch haben auch die Deichverbände nur die Stellung von Destinatären. Die Leistungspflicht des Landes bemißt sich nach der Leistungsfähigkeit der Deichverbände. Letztere wird gem. § 8 nds-DeichG von einem Ausschuß ermittelt, der sich aus dem Regierungspräsidenten oder dessen Vertreter sowie acht anderen verschiedenen Interessenvertretern zusammensetzt. Bei der Beurteilung der "zumutbaren" Leistungsfähigkeit eines Deichverbandes sind u.a. die wirtschaftliche Lage der angeschlossenen Deichpflichtigen, die Wirtschaftsstruktur des geschützten Gebietes, die den Deichverbandsbeiträgen gleichrangigen dinglichen Belastungen der deichpflichtigen Grundstücke und der durchschnittliche Ertragswert der bebauten und unbebauten Grundstücke im Deichverbandsgebiet zu berücksichtigen⁸⁾. Das von diesem Ausschuß ermittelte Ergebnis kann auch nicht etwa als alleinige Grundlage für eine Verpflichtungsklage verwertet werden, da der Vorschlag des Ausschusses nach dem Willen des Gesetzgebers den betreffenden Fachminister hinsichtlich der endgültigen Entscheidung

7) Burghartz: WHG und nwWG, § 52 nwWG Anm. 1.

8) § 6 Abs.5 der Verordnung über das Verfahren der Ausschüsse nach § 8 des Niedersächsischen Deichgesetzes vom 28.Juni 1963 (ndsGVBl. S.343).

über die Dotationsbewilligung nicht bindet, sondern von ihm nur "zu berücksichtigen" ist⁹⁾. Selbst im Fall der Erschöpfung der zumutbaren Eigenleistungen läßt sich der Erfolg einer eventuellen Verpflichtungsklage eines Deichverbandes auf Dotierung gem. § 7 Abs. 8 ndsDeichG, was die Höhe der staatlichen Zuschußleistung betrifft, nicht vorausbestimmen. Die konkrete Höhe der subsidiären staatlichen Finanzhilfe ist von komplizierten und detaillierten Berechnungen abhängig, die der klagende Verband nicht mit objektiver Genauigkeit anstellen kann.

Insgesamt fehlen also, ganz abgesehen von einigen übrigen Kann- und Soll-Bestimmungen¹⁰⁾, gesetzliche Normen, die den Wasser- und Bodenverbänden einen Dotationsanspruch in Gestalt einer vollen Gewährleistung zuerkennen. In diesem Fehlen einer vollständigen Bindung der staatlichen Vergabebehörden hinsichtlich der Entscheidung über das Ob und Wieviel der Dotationsgewährungen tritt zugleich ein wesentlicher Charakterzug der heutigen Fondsverwaltung zutage.

a) Das Sozialstaatsprinzip als mögliche Anspruchsgrundlage

Seinem Inhalt nach bezweckt das Sozialstaatsprinzip ein staatliches System des Ausgleichs und Gleichgewichts¹¹⁾ zwischen den sozial starken und sozial schwachen Gliedern des Gemeinwesens. In Vollzug der Sozialstaatserklärung des Grundgesetzes in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 ist der Staat ermächtigt und in bestimmtem Umfang verpflichtet, Förderungsverwaltung zu betreiben¹²⁾. Ausgleichsobjekte i.S. des Sozialstaatsprinzips sind dabei nicht zwingend nur Zivilpersonen, obwohl deren Förderung den Schwerpunkt sozialverwaltender Tätigkeit bildet. Vielmehr werden von diesem Prinzip auch Wirtschaftsgruppen und andere soziale Gesellungen, mithin auch die Selbstverwaltungskörperschaften, erfaßt. Die Sozialstaatserklärung der Verfassung ist

9) § 8 Abs. 1 ndsDeichG.

10) Vgl. § 49 Abs. 1 bayWG; § 68 rhpfWG; § 50 saWG.

11) Bachof: VVDStRL 12 (1954), 45; Scheuner: RStW III, 154.

12) Wolff: VwR III, § 138 I o 4.

jedoch in erster Linie an den Gesetzgeber adressiert¹³⁾. Diesem etwa mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde¹⁴⁾ eine willkürliche Pflichtverletzung nachweisen zu können, dürfte angesichts der Kompliziertheit der abzuwägenden Fakten des konkreten Soziallebens ausgeschlossen sein.

Aber auch gegenüber der Leistungsverwaltung, der nach dem Haushaltsplan Förderungsmittel zur Verfügung stehen, kann das Sozialstaatsprinzip mit Rücksicht auf die Unbestimmtheit der Verfassungsaussage und die Kompliziertheit der Interessenbewertung und -abwägung keinesfalls zu einem Rechtsanspruch auf eine bestimmt bemessene Dotation führen¹⁵⁾. Eine derartige Pflichtenstellung der Verwaltung zugunsten der Wasser- und Bodenverbände würde voraussetzen, daß diese Verwaltungsträger in sonstigen Normen eine "gewollte Vorzugsstellung"¹⁶⁾ erhalten haben, die außerdem geeignet sind, besondere Bewertungskriterien für die gebotene Interessenabwägung zu liefern. Derartige begünstigende Normen fehlen jedoch bezüglich der wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaften. Zum Zwecke ihrer Aufgabenfinanzierung wurde diesen Trägern nur eine Beitragshoheit gegenüber ihren Körperschaftsmitgliedern zugestanden. Das Sozialstaatsprinzip entfällt damit als mögliche Anspruchsgrundlage für eine Dotationsgewährung an Wasser- und Bodenverbände.

b) Das Subsidiaritätsprinzip als mögliche Anspruchsgrundlage für Dotationen

Das Subsidiaritätsprinzip zielt primär auf eine Restriktion der Staatsgewalt zugunsten der Unabhängigkeit der unterstaatlichen Glieder ab. Sein Inhalt ist damit hauptsächlich defensiver Natur¹⁷⁾. Selbst wenn man - abgesehen

13) Bachof: VVDStRL 12 (1954), 43; Wolff: VwR III, § 138 I c 4; BVfGE 1. 97 (105).

14) Vgl. BVfGE 1, 97 (105).

15) Ähnlich Wolff: VwR III, § 138 I c 4; v.Münch: AÖR 85 (1960), 290.

16) Stern: JZ 1960, 558.

17) Wolff: VwR III, § 138 II c 1.

von der zweifelhaften Rechtsqualität dieses Grundsatzes - dem Subsidiaritätsprinzip auch eine staatliche Beistandspflicht gegenüber den unteren Gemeinschaften entnehmen will¹⁸⁾, so liefert dieser Grundsatz keine genauen Kriterien über das Maß des jeweils in Betracht kommenden finanziellen Beistandes. Ein bestimmter Rechtsanspruch mit der Möglichkeit klageweiser Durchsetzung kann deshalb auch dem Subsidiaritätsprinzip nicht entnommen werden.

Im übrigen ist es zu bezweifeln, ob die nach dem Subsidiaritätsprinzip gewollte Zurückdrängung der Staatsgewalt durch das Verlangen nach staatlicher Finanzhilfe gefördert wird. Auch dann, wenn man unter einer Unabhängigkeit i.S. dieses Prinzips schon die bloße Bewirtschaftungsautonomie unterer Verwaltungsträger - ohne selbständige Abgabenaufonomie, in deren Fall sich eine Unterstützung "von oben" erübrigt - versteht, besitzt der Staat doch immer noch die Entscheidungsmacht über die Richtung des Mitteleinsatzes¹⁹⁾, ganz zu schweigen von sonstigen faktischen Beeinflussungsmöglichkeiten.

Die dadurch gegebene Möglichkeit staatlicher Beeinflussung unterstaatlicher Glieder ist stets dort besonders intensiv vorhanden, wo die unteren Aufgabenträger evident ohne dauernde oder überwiegende staatliche Unterstützung außerstande sind, ihre Angelegenheiten ausreichend zu erfüllen. Diesen ungesunden Zustand kann das Subsidiaritätsprinzip nicht anstreben wollen²⁰⁾.

II. Anwartschaft auf Dotierung

Wenn auch hinsichtlich der Dotierung wasserwirtschaftlicher Selbstverwaltungskörperschaften gegenwärtig keine volle gesetzliche Gewährleistung besteht, so ergibt sich aus diesem Umstand nicht zwingend, daß deshalb staatliche Vergabebehörden - abgesehen von den günstigen Bestimmun-

18) Bejahend: Hengstenberg: Philosophische Begründung, 38; van der Ven: Organisation, 47 f..

19) Herzog: Staat 1963, 411.

20) Ablehnend auch Herzog: Staat 1963, 409 f.; Wolff: VwR III, § 138 II c 1.

jedoch in erster Linie an den Gesetzgeber adressiert¹³⁾. Diesem etwa mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde¹⁴⁾ eine willkürliche Pflichtverletzung nachweisen zu können, dürfte angesichts der Kompliziertheit der abzuwägenden Fakten des konkreten Soziallebens ausgeschlossen sein.

Aber auch gegenüber der Leistung v e r w a l t u n g , der nach dem Haushaltsplan Förderungsmittel zur Verfügung stehen, kann das Sozialstaatsprinzip mit Rücksicht auf die Unbestimmtheit der Verfassungsaussage und die Kompliziertheit der Interessenbewertung und -abwägung keinesfalls zu einem Rechtsanspruch auf eine bestimmt bemessene Dotation führen¹⁵⁾. Eine derartige Pflichtenstellung der Verwaltung zugunsten der Wasser- und Bodenverbände würde voraussetzen, daß diese Verwaltungsträger in sonstigen Normen eine "gewollte Vorzugsstellung"¹⁶⁾ erhalten haben, die außerdem geeignet sind, besondere Bewertungskriterien für die gebotene Interessenabwägung zu liefern. Derartige begünstigende Normen fehlen jedoch bezüglich der wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaften. Zum Zwecke ihrer Aufgabenfinanzierung wurde diesen Trägern nur eine Beitragshoheit gegenüber ihren Körperschaftsmitgliedern zugestanden. Das Sozialstaatsprinzip entfällt damit als mögliche Anspruchsgrundlage für eine Dotationsgewährung an Wasser- und Bodenverbände.

b) Das Subsidiaritätsprinzip als mögliche Anspruchsgrundlage für Dotationen

Das Subsidiaritätsprinzip zielt primär auf eine Restriktion der Staatsgewalt zugunsten der Unabhängigkeit der unterstaatlichen Glieder ab. Sein Inhalt ist damit hauptsächlich defensiver Natur¹⁷⁾. Selbst wenn man - abgesehen

13) Bachof: VVDStRL 12 (1954), 43; Wolff: VwR III, § 138 I c 4; BVfGE 1. 97 (105).

14) Vgl. BVfGE 1, 97 (105).

15) Ähnlich Wolff: VwR III, § 138 I c 4; v. Münch: AöR 85 (1960), 290.

16) Stern: JZ 1960, 558.

17) Wolff: VwR III, § 138 II c 1.

von der zweifelhaften Rechtsqualität dieses Grundsatzes - dem Subsidiaritätsprinzip auch eine staatliche Beistandspflicht gegenüber den unteren Gemeinschaften entnehmen will¹⁸⁾, so liefert dieser Grundsatz keine genauen Kriterien über das Maß des jeweils in Betracht kommenden finanziellen Beistandes. Ein bestimmter Rechtsanspruch mit der Möglichkeit klageweiser Durchsetzung kann deshalb auch dem Subsidiaritätsprinzip nicht entnommen werden.

Im übrigen ist es zu bezweifeln, ob die nach dem Subsidiaritätsprinzip gewollte Zurückdrängung der Staatsgewalt durch das Verlangen nach staatlicher Finanzhilfe gefördert wird. Auch dann, wenn man unter einer Unabhängigkeit i.S. dieses Prinzips schon die bloße Bewirtschaftungsautonomie unterer Verwaltungsträger - ohne selbständige Abgabenaufonomie, in deren Fall sich eine Unterstützung "von oben" erübrigt - versteht, besitzt der Staat doch immer noch die Entscheidungsmacht über die Richtung des Mitteleinsatzes¹⁹⁾, ganz zu schweigen von sonstigen faktischen Beeinflussungsmöglichkeiten.

Die dadurch gegebene Möglichkeit staatlicher Beeinflussung unterstaatlicher Glieder ist stets dort besonders intensiv vorhanden, wo die unteren Aufgabenträger evident ohne dauernde oder überwiegende staatliche Unterstützung außerstande sind, ihre Angelegenheiten ausreichend zu erfüllen. Diesen ungesunden Zustand kann das Subsidiaritätsprinzip nicht anstreben wollen²⁰⁾.

II. Anwartschaft auf Dotierung

Wenn auch hinsichtlich der Dotierung wasserwirtschaftlicher Selbstverwaltungskörperschaften gegenwärtig keine volle gesetzliche Gewährleistung besteht, so ergibt sich aus diesem Umstand nicht zwingend, daß deshalb staatliche Vergabebehörden - abgesehen von den günstigen Bestimmun-

18) Bejahend: Hengstenberg: Philosophische Begründung, 38; van der Ven: Organisation, 47 f..

19) Herzog: Staat 1963, 411.

20) Ablehnend auch Herzog: Staat 1963, 409 f.; Wolff: VwR III, § 138 II c 1.

gen in § 52 nWWG und § 7 Abs. 8 nDSDeichG - über das Ob und bei der Auswahl der Empfänger von Haushaltsmitteln zu wasserwirtschaftlichen Zwecken regelmäßig nach ungebundenem Ermessen entscheiden dürfen. Eine derartige Handhabung stünde im Widerspruch zu der besonderen Pflichtenstellung des Staates gegenüber den bestehenden Wasser- und Bodenverbänden, die der staatliche Gesetzgeber auf Grund bestimmter Zweckmäßigkeitserwägungen mit Selbstverwaltungsrechten ausgestattet und zugleich zur eigenverantwortlichen Erfüllung ihrer satzungsmäßigen Aufgaben verpflichtet hat.

Wenn Wasser- und Bodenverbände ständig oder bei einem einzelnen Vorhaben die Ausführungskosten der Aufgaben, deren Erfüllung ihnen durch Gesetz und Satzung auferlegt wurde, selbst bei Ausschöpfung aller den Mitgliedern zumutbaren Belastungsmöglichkeiten nicht ausreichend aus Eigenmitteln finanzieren können, dann steht fest, daß die finanzielle Struktur der Körperschaften insgesamt unzureichend ist. In diesem Fall fehlt den wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaften das für die Selbstverwaltung erforderliche²¹⁾ finanzielle Fundament. Der Staat darf dann nicht etwa von den Körperschaften bzw. den einzelnen Verbandsmitgliedern die Bereitstellung weiterer Mittel über die ihnen entsprechend ihrem Vorteilsinteresse bzw. dem ihrer schädlichen Einwirkung zumutbare Beitragsbelastung hinaus erzwingen, da er anderenfalls gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen würde. Denn nach den gemäß Art. 20, 28 GG geltenden rechtsstaatlichen Prinzipien hat die Staatsgewalt, sei es die gesetzgebende Gewalt, sei es die öffentliche Verwaltung, bei ihren Maßnahmen gegenüber untergeordneten Gliedern oder Aufgabenträgern darauf zu achten, daß Zweck und Mittel der Maßnahme in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen²²⁾. Der dem Rechtsstaatsprinzip immanente besondere Rechtsgrundsatz der Ver-

21) Weber: Staats- und Selbstverwaltung, 45.

22) Wolff: VwR I, § 28 I a 8; BvFGE 10, 89 (103).

hältnismäßigkeit²³⁾ bindet den Staat auch dann, wenn dieser bestimmte öffentliche Sach- und Interessenbereiche auf untere Selbstverwaltungskörperschaften abwälzt und die zwangsweise korporierten Körperschaftsmitglieder gesetzlich zur Erfüllung der damit verbundenen Aufgaben, hier der Errichtung wasserwirtschaftlicher Anlagen, verpflichtet. Wesentlicher Sinn einer derartigen Kompetenzverteilung ist dann, daß auf diese Weise das Sachinteresse und die örtliche Erfahrung der mit dem jeweiligen Unternehmen unmittelbar verbundenen Personenkreise nutzbringend in den Dienst der Allgemeinheit gestellt werden. Dieser Zweck erfordert es nur in begrenztem Maße, daß den Verbandsmitgliedern zugleich auch eine finanzielle Eigenverantwortung übertragen wird. Die finanzielle Belastung der Mitglieder mit Beiträgen soll ein Äquivalent für die für sie zu erwartenden Vorteile oder für die hervorgerufene, durch die Anlage zu beseitigende Schädigung darstellen. Zwischen Sachinteresse und finanzieller Belastung der einzelnen Interessenträger muß also stets ein vernünftiges Verhältnis bestehen. Würde der Staat die durch Gesetz zwangsweise korporierten Mitglieder der Selbstverwaltungskörperschaft über das zumutbare Beitragsmaß hinaus und ohne Rücksicht auf Rentabilitäts Gesichtspunkte zu weiteren Eigenleistungen heranziehen, dann würde das eine unverhältnismäßig schwere Schlechterstellung der in der Selbstverwaltungskörperschaft zusammengeschlossenen Beteiligten gegenüber der Allgemeinheit bedeuten. Um auf diese Weise nicht die Selbstverwaltung aus finanziellen Erwägungen zu missbrauchen und die Eigeninitiative der Beteiligten zu lähmen, muß auch die Allgemeinheit aus ihrem unmittelbaren Interesse an der Aufgabenerfüllung heraus eine subsidiäre finanzielle Verantwortung tragen.

Steht deshalb im Einzelfall fest, daß die Mitglieder eines Wasser- und Bodenverbandes die Kosten eines Vorhabens, zu dessen Erfüllung sie kraft Gesetzes verpflichtet sind, nicht mit den ihnen nach dem Grundsatz der Verhältnismä-

23) Wolff: VwR I, § 25 I a 2.

Bigkeit zumutbaren Beiträgen tragen können, und soll die Aufgabe im Interesse des Allgemeinwohls oder zur Vermeidung einer wasserwirtschaftlichen Gefahrenlage nicht unerledigt bleiben - dies ist bei wasserwirtschaftlichen Bauvorhaben regelmäßig der Fall -, so bestehen für den Staat nur zwei Entscheidungsmöglichkeiten:

Entweder er verlagert die gesamte Aufgabe entgegen der bisher bestehenden gesetzlichen und satzungsmäßigen Regelung auf die unmittelbare, aus allgemeinen Steuermitteln getragene Staatsverwaltung²⁴⁾, oder er beläßt sie aus sachlichen Erwägungen weiterhin in der Hand des Selbstverwaltungsträgers. Hat sich der Staat dann für die zweite Alternative entschieden, so folgt aus dem gegenüber den Verbänden und ihren Mitgliedern zu beachtenden Gebot der Verhältnismäßigkeit, daß er soweit Dotationsmittel zur Verfügung zu stellen hat, wie es zur zusätzlichen Kostendeckung der Unternehmensdurchführung erforderlich ist.

Das bedeutet, daß sich für die Dotationsverwaltung aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Ermessensbindung hinsichtlich der Mittelbewilligung in der Weise ergeben kann, daß diese im Einzelfall zur Mittelbewilligung verpflichtet ist. Wenn also Wasser- und Bodenverbände durch Gesetz oder Satzung zur Errichtung bestimmter wasserwirtschaftlicher Anlagen verpflichtet sind, deren Kosten durch die Mitglieder nicht getragen werden können, so besteht eine Anwartschaft auf staatliche Dotierung. Demgegenüber kann die Vergabebehörde eine zulässigerweise beantragte Dotierung nur mit der Begründung versagen, der Verband stelle nicht genügend Mittel zur Verfügung, oder etwa, die Errichtung der Anlage gerade zu diesem Zeitpunkt sei nach der Satzung nicht notwendig.

24) Ein Übernahmerecht durch den Staat müßte gesetzlich, und zwar eindeutig vorhersehbar vorgesehen werden. Vgl. § 86 Abs. 1 ndsWG, wo die Übernahme an die Zustimmung des Landtags geknüpft ist. Eine unbestimmte Regelung, wie sie z.B. § 49 Abs. 2 bayWG enthält, genügt hierfür nicht.

Stehen im Einzelfall für die Erfüllung einer bestimmten wasserwirtschaftlichen Aufgabe keine Haushaltsmittel zur Verfügung und stützt die Vergabebehörde die Ablehnung des Antrags auf Dotierung darauf, so kann der Staat aus Gründen der Verhältnismäßigkeit die Aufgabenerfüllung auch aufsichtsrechtlich nur soweit erzwingen, als dem betreffenden Verband Eigenleistungen zuzumuten sind.

Geht man nach diesen Erörterungen davon aus, daß den heutigen Wasser- und Bodenverbänden unter bestimmten Voraussetzungen eine Anwartschaft auf Dotierung aus bereitgestellten Haushaltsmitteln zustehen kann, dann befinden sich diese Selbstverwaltungskörperschaften gegenüber dem finanzstärkeren Staat allgemein in einer finanziell günstigeren Lage, als es das Fehlen gesetzlicher Förderungsbestimmungen zunächst vermuten läßt. Im Falle eindeutiger Erschöpfung der verbandlichen Eigenmittel kann sich also die zunächst nur auf Grund der Bereitstellung von Haushaltsmitteln bestehende Destination zu einem Anspruch auf Dotierung verdichten, den der betreffende Verband mit der Verpflichtungsklage erfolgreich durchsetzen kann. Der Umfang der staatlichen Ermessensbindung in der Berechtigung, eine Dotation zu gewähren, entspricht infolge des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes der Differenz zwischen den zumutbaren verbandlichen Eigenleistungen und den Gesamtkosten der Anlagenerstellung, die häufig in Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde festgesetzt sind.

Vermag allerdings das Gericht mit Hilfe der im Verwaltungsgerichtsverfahren geltenden Untersuchungsmaxime einen anwartschaftsbegründenden Sachverhalt nicht hinreichend festzustellen, so muß insoweit der betreffende Wasser- und Bodenverband die objektive Beweislast bzw. Feststellungslast²⁵⁾ tragen. Denn es ist die Selbstverwaltungskörperschaft, die vom Staat einen begünstigenden Verwaltungsakt zwecks Ergänzung ihrer Eigenmittel zur Erfüllung einer ihr obliegenden Aufgabe erstrebt.

25) Vgl. Wolff: VwR III, § 171 VII d 6.

III. Anspruchsbegründende Wirkung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes im Falle einer Destination

Besitzen Wasser- und Bodenverbände weder auf Grund gesetzlicher Bestimmung noch infolge eindeutiger Erschöpfung der ihnen zumutbaren Beitragsmittel eine durchsetzbare Anwartschaft auf Dotierung, so haben sie bezüglich der haushaltsmäßigen Mittelbereitstellung durch den Staat nur die Stellung von Destinatären inne. Deshalb darf die einzelne Vergabebehörde die Mittel jedoch nicht willkürlich zur Verteilung unter die Destinatäre bringen. Für die allgemeine Verpflichtung der Verwaltung zu fehlerfreiem Ermessensgebrauch gegenüber den potentiellen Förderungsadressaten erlangt der allgemeine Gleichheitsgrundsatz besondere Bedeutung. Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz, der zunächst das Verbot ungleicher Begünstigung oder Benachteiligung enthält, erlangt im Bereich der leistenden Verwaltungstätigkeit die positive Bedeutung eines Gebotes gleicher Zuteilung²⁶⁾. Diese Bindung der Leistungsverwaltung besteht auch in dem Fall, in dem es sich bei den Destinatären um dotationsbedürftige Selbstverwaltungskörperschaften handelt²⁷⁾.

In diesem Verwaltungsbereich kann sich der zunächst gegen willkürliche und unsachliche Differenzierung gerichtete Abwehranspruch sogar zu einem positiven Leistungsanspruch konkretisieren, wenn die Nichtbegünstigung des einen potentiellen Förderungsadressaten trotz tatsächlich gleichartiger Verhältnisse im Vergleich zu anderen geförderten "Fällen" aus keinem sachlichen Grund gerechtfertigt werden kann²⁸⁾.

Angesichts der Kompliziertheit der förderungswürdigen Tatbestände und der unterschiedlichen Struktur der Empfängerkreise erscheint allerdings eine Feststellung derart sach-

26) Forsthoff: VwR I, 464; Scheuner: VVDStRL 11 (1954), 57; Hesse: AöR 77 (1951/1952), 167; BGH: NJW 1959, 1429 = DÖV 1959, 710; Wolff: VwR III, § 138 IV a u.a.m..

27) Fuß: DVBl. 1958, 743.

28) Ipsen: DVBl. 1956, 611; Wolff: VwR III, § 138 IV b 3.

lich gleichliegender Tatbestände im Bereich der Förderungsmaßnahmen zugunsten der Wasserwirtschaft als fast ausgeschlossen.

Eine unsachliche Differenzierung der Mittelvergabe kann nun dort leichter nachgewiesen werden, wo für die praktische Handhabung der Mittelvergabe verwaltungsinterne Richtlinien bestehen, die geeignet sind, das Ermessen der nachgeordneten Vergabebehörden in eine bestimmte sachliche Entscheidungsrichtung zu lenken²⁹⁾. Derartige sog. ~~Verwaltungs~~verordnungen können dann eine gleichmäßige Handhabung der Mittelvergabe hervorrufen, so daß ihnen damit zugleich im Verhältnis zum Förderungsdestinatär eine mittelbare Außenwirkung zukommt³⁰⁾. Weicht eine Dienststelle von dieser "Selbstbindung"³¹⁾ in einem konkreten Bewilligungsverfahren ohne sachlich rechtfertigende Gründe ab, so verletzt sie das Gleichheitsgebot. In diesem Fall ist der Weg zu einer erfolgreichen Verpflichtungsklage auf Dotationsgewährung geöffnet.

Eine sachlich gleichmäßige Verwaltungshandhabung können ministerielle Förderungsrichtlinien selbstverständlich nur dann hervorrufen, wenn sie entweder eindeutig die Begünstigung eines jeden Antragstellers aufgeben oder die Mittelvergabe zwingend an bestimmte Tatbestandsvoraussetzungen knüpfen. Generell begünstigend in diesem Sinne sind z.B. die ministeriellen Zuschußrichtlinien zu der Bestimmung des § 52 nWVG, die ausdrücklich die Höhe jeder einzelnen Zuschußleistung grundsätzlich auf 50% der zuschufähigen Aufwendungen des Bauträgers festlegen³²⁾. Hier verdichtet sich angesichts der richtlinienmäßigen behördlichen Selbstbindung das auf Grund der gesetzlichen Regelung nur unvollständige subjektive öffentliche Recht über den allgemeinen

29) BVwG: JZ 1956, 33 (35).

30) Bachof in Anm. zu BVwG: JZ 1956, 33 (35).

31) BVwG: DÖV 1963, 574.

32) Ziff. 4.3 nWRichtlinien für die Gewährung von Landeszuschüssen zu den Unterhaltungskosten der natürlichen fließenden Gewässer II. und III. Ordnung, RdErl. d. nWfELuF vom 29. April 1963 (MBI. NW. S.824).

Gleichheitsgrundsatz zu einem vollen Rechtsanspruch auf jederzeitige Dotationsgewährung in Höhe der Hälfte der zuschußfähigen Aufwendungen zu der jeweiligen Unterhaltungsmaßnahme, es sei denn, daß die Haushaltsmittel erschöpft sind. Damit befinden sich die Unterhaltungsverbände in Nordrhein-Westfalen z.Zt. in einer günstigen finanziellen Lage, die auch entsprechend sichere fachliche Dispositionen auf seiten der Interessenträger zuläßt.

Die sonst im weiten Feld staatlicher Zuschuß- und Darlehensgewährung an Träger der Wasserwirtschaft bestehenden Vergaberichtlinien sind demgegenüber i.S. einer verwaltemäßigen Selbstbindung unergiebig. In der Regel enthalten diese ministeriellen Bestimmungen nur eine Regelung der unbedingt notwendigen formellen, finanziellen und technischen Vergabevoraussetzungen. Dadurch wird aber das Ermessen der nachgeordneten Vergabebehörden nur negativ eingeschränkt. Eine positiv begünstigende Entscheidung wird dadurch nicht hervorgerufen. Damit erweist sich die Mehrzahl der Richtlinien für die Gewährung von staatlichen Zuschüssen an Wasser- und Bodenverbände als Vergleichsgrundlage für die Feststellung unsachlicher Vergabedifferenzierungen als ungeeignet. Es bleibt einem einzelnen benachteiligten Wasser- und Bodenverband nur die Vergleichsmöglichkeit mit einem anderen, konkreten und bekannten Dotationsfall. Angesichts der Vielfalt der wasserwirtschaftlichen Aufgabenarten und der Unterschiedlichkeit der verbandlichen Strukturen dürfte hier jedoch kaum ein "Berufungsfall"³³⁾ gefunden werden, der einem einzelnen, abgewiesenen Verband die Grundlage für eine erfolgreiche Verpflichtungsklage liefern könnte. In der Regel bleibt es deswegen im Fall der Wasser- und Bodenverbände bei einer bloßen Destination. Die Destination kann allerdings in den Fällen, in denen Verbände zur Erfüllung ihrer satzungsmäßigen Aufgaben entsprechend der ihnen zuzumutenden Belastungsfähigkeit Eigenleistungen bereitstellen, über eine Anwartschaft zu einem Anspruch auf Dotierung führen.

33) Ipsen: DVBl. 1956, 464.

Klageweise Abwehr unzulässiger Dotationsmaßgaben

Wenn auch der einzelne Wasser- und Bodenverband in der Regel keinen mit der Verpflichtungsklage durchsetzbaren Anspruch auf Dotationsgewährung besitzt, so ist er doch im Fall einer e r r e i c h t e n Bewilligung daran interessiert, etwaige belastende und insbesondere selbstverwaltungswidrige Nebenmaßgaben des Bewilligungsbescheides klageweise zu beseitigen. Zu derartigem Vorgehen ist er auch schon deswegen gezwungen, weil diese Nebenbestimmungen zunächst voll wirksam sind und schließlich eine formelle Bestandskraft¹⁾ erlangen können, wenn sich der Betroffene nicht um eine gerichtliche Kassation derartiger Klauseln bemüht. Mangelhafte Nebenbestimmungen sind keineswegs, wie vielfach systemwidrig angenommen wird²⁾, unbeachtlich. Unbeachtlichkeit würde die Nichtigkeit derartiger Maßgaben voraussetzen. Diese wiederum richtet sich jedoch nach den für Verwaltungsakte allgemein geltenden Regeln³⁾.

Naturgemäß interessiert einen Wasser- und Bodenverband von vornherein nur eine solche Abwehrmöglichkeit, die die lästige Nebenbestimmung unter Aufrechterhaltung der Wohltat beseitigt. Ob und wann im Fall unzulässiger Dotationsmaßgaben ein derart isoliertes Vorgehen gegen den Bewilligungsbescheid erfolgreich ist, hängt unmittelbar von dem rechtlichen Wesen der jeweiligen Nebenbestimmung - hier handelt es sich praktisch nur um Bedingungen oder Auflagen - und ihrem Verhältnis zum Hauptakt der Wohltat ab.

1) Über die Begriffe "formelle Rechtskraft" und "formelle Bestandskraft" bei Verwaltungsakten vgl. Wolff: VwR I, § 52 II.

2) Unbeachtlichkeit bei unzulässigen Bedingungen nehmen an: Fachinger: DV 1949, 147; Roser: Kredit, 87. Forsthoff, VwR I, 230 Fußn. 5, nimmt bei Bedeutungslosigkeit der fehlerhaften Klausel eine Unbeachtlichkeit an.

3) v. Mangoldt: VwArch.37 (1932), 124; Martens: DVBl.1965, 429.

I. Wesen der Bedingung und der Auflage

Als Nebenbestimmungen hängen sowohl die Bedingung als auch die Auflage in ihrer formellen Wirksamkeit von dem Bestehen des Hauptaktes ab⁴⁾, zu dem sie in "dienende Funktion" treten. Doch haben die Nebenbestimmungen auf den Hauptakt unterschiedlichen materiellen Einfluß.

Wird ein begünstigender Verwaltungsakt unter einer Bedingung erlassen, so hängt seine Wirksamkeit aufschiebend oder auflösend bedingt von dem Eintritt eines bestimmten ungewissen Ereignisses ab. Damit hält die Bedingung die Entscheidung der Behörde in einem Schwebezustand, der letztenendes nur zu einem "Ja" oder "Nein" der Wohltat führen kann⁶⁾. Infolge dieser Abhängigkeit des Bestehens der Wohltat von der Bedingung ist diese Maßgabe nicht so sehr als Bestimmung "neben" dem Hauptakt, sondern als wesentlicher Bestandteil desselben anzusehen⁷⁾.

Demgegenüber besteht das Wesen der Auflage nach allgemeiner Auffassung darin, daß sie mit einer gewissen Selbständigkeit neben dem Hauptakt steht⁸⁾. Für die Verwaltungsbehörde bedeutet die Auflage ein eigenständiges Durchsetzungsinstrument, das gegenüber der Bedingung den Vorzug besitzt, eine viel reichere Skala an Einwirkungs- und Detaillierungsmöglichkeiten zu eröffnen. Die Nichterfüllung einer Auflage hat auf Grund ihrer Selbständigkeit nach h.M. auf den Bestand des Hauptaktes keinen Einfluß⁹⁾, sondern

4) v.Mangoldt: VwArch. 37 (1932), 107; Martens: DVBl. 1965, 429.

5) Badura: JuS 1964, 103.

6) Krüger: DVBl. 1955, 387.

7) v.Mangoldt: VwArch. 37 (1932), 106; Krüger: DVBl. 1955, 450; Forsthoff: VwR I, 197; Wolff: VwR I, § 49 I b.

8) v.Mangoldt: VwArch. 37 (1932), 107; Fachinger: DV 1949, 118; Wolff: VwR I, § 49 I d.

9) v.Mangoldt: VwArch. 37 (1932), 108; Fachinger: DV 1949, 118; Badura: JuS 1964, 103.

berechtigt die Verwaltung nur zu ihrer zwangsweisen Durchsetzung¹⁰⁾ oder gegebenenfalls zum Widerruf des Hauptaktes. Man kann deshalb die Auflage in materiell-rechtlicher Hinsicht als einen selbständigen Verwaltungsakt bezeichnen¹¹⁾, der mit dem Hauptakt innerlich verbunden ist.

Ungeachtet dieser anerkannten rechtlichen Unterschiede von Auflage und Bedingung herrscht in der Verwaltungspraxis und Gesetzessprache eine erhebliche Verwirrung der Begriffe¹²⁾, so daß schließlich der jeweils gebrauchte Ausdruck, der von der Verwaltung für die Nebenbestimmung verwendet wird, nicht als Kriterium für ihre rechtliche Behandlung herangezogen werden kann.

Ob es sich im Einzelfall um eine Auflage oder Bedingung zur Gewährung handelt, ist nach der überwiegenden Auffassung in Rechtsprechung und Rechtslehre danach zu beantworten, welchen Willen die Behörde im Einzelfall hinsichtlich des Zwecks der Beifügung der Nebenbestimmung verfolgte¹³⁾. Diese Meinung berücksichtigt jedoch nicht genügend, daß es die Verwaltung dann in der Hand hätte, durch beliebige Konstellation und Wahl der Art der Nebenbestimmung die Wirksamkeitsabhängigkeit des Hauptaktes der Wohltatgewährung von der Erfüllung der Nebenmaßgabe zum Nachteil des Adressaten zu bestimmen und ihm damit das Risiko der Fehlerhaftigkeit anzulasten, da ihm immer die Gefahr eines Wegfalls der Wohltat drohen würde.

Im Gegensatz zu dieser überwiegend vertretenen subjektiven Auffassung des Wesens der Auflage und der Bedingung muß die Nebenbestimmung vielmehr allein nach dem objektiven Sinn des Gesamtaktes und der daran feststellbaren Intensität der Beziehung zwischen Hauptakt und Nebenbestimmung qualifiziert werden.

10) v.Mangoldt: VwArch.37 (1932), 109; Wolff: VwR I, § 49 I d.

11) Fachinger: DV 1949, 118; Wolff: VwR I, § 49 I d; a.A. Badura: JuS 1964, 103, der die Auflage als Teil eines VA qualifiziert.

12) Vgl. v.Mangoldt: VwArch. 37 (1932), 102; Forsthoff: VwR, 197 f..

Welchem Zweck der Hauptakt im Einzelfall dient, läßt sich regelmäßig aus seiner gesetzlichen Grundlage oder, wie im Fall gesetzesunabhängiger Fondsverwaltung, aus dem Zweck der fondsmäßigen Mittelbereitstellung entnehmen. Hinzu tritt die Berücksichtigung des Einzelzwecks und der sonstigen tatsächlichen Umstände. Um eine Bedingung handelt es sich danach immer dann, wenn die Nebenbestimmung eine für die sinnvolle Durchführung des Hauptaktes sachlich notwendige Maßgabe enthält und dadurch die Wirksamkeit des Hauptaktes selbst von deren Erfüllung unmittelbar abhängig ist. Ist dem Sinn des gesamten Verwaltungsaktes eine derart sachlich integrierende Bedeutung der Nebenbestimmung für die vernünftige Durchführung des Hauptaktes nicht zu entnehmen und beinhaltet die Nebenbestimmung eine selbständige, sachlich unabhängige Anordnung, so handelt es sich um eine Auflage.

Im Bereich der Fondsverwaltung wird im allgemeinen die rechtliche Qualifizierung von Nebenbestimmungen zu Förderungsbewilligungen dadurch erleichtert, daß hier typische Konstellationen bestehen und sich bei der Vergabe von Fondsmitteln bestimmte Standardformen an Nebenmaßgaben, an die jeweils typische Folgen geknüpft sind, herausgebildet haben. Um Bedingungen handelt es sich in diesem Verwaltungsbereich, also auch im Fall der Dotierung von Wasser- und Bodenverbänden, z.B. bei dem Verlangen nach einer bestimmten Eigenbeteiligung und der Maßgabe, daß die Mittel nur zweckentsprechend zu verwenden sind. In beiden Fällen beinhalten diese Maßgaben sachlich unmittelbar gebotene, wesensmäßige Voraussetzungen der Förderung. Diejenigen Dotationsmaßgaben, die nur die Durchführung der finanzrechtlich gebotenen Nachweispflicht in Gestalt von Büchereinsichten, Ortsbesichtigungen, Belegpflichten usw. betreffen, und die näher erläuternden, individuell abgestimmten Regelungen der

13) Jellinek: VwR, 266 f.; v.Mangoldt: Vwarch.37 (1932), 107 f., 115 ff.; Forsthoff: VwR, 198; Klinger: VwGO, § 113 Anm. B 2; Eyermann-Fröhler: VwGO, § 42 Anhang Rdnr. 14.

Vergabemodalitäten sind dagegen als Auflagen anzusehen. Unzulässige staatliche Einflußnahme wird sich zumeist in Gestalt geeigneter Auflagen abspielen, da die Behörde allein in der Auflage das Mittel zu einer selbständig erzwingbaren, vielfach gestaltbaren Intervention gegenüber dem Handeln des Mittelempfängers besitzt¹⁴⁾.

II. Der Einfluß unzulässiger Nebenmaßgaben auf den Bestand der Dotationsbewilligung

Die Beantwortung der Frage, inwieweit ein Wasser- und Bodenverband gegen eine selbstverwaltungswidrige Auflage oder Bedingung zu einer erteilten Dotationsbewilligung unter Aufrechterhaltung der Gewährung erfolgreich auf dem Klagewege vorgehen kann, hängt davon ab, inwieweit die Fehlerhaftigkeit derartiger Nebenbestimmungen den Bestand des Hauptaktes zu infizieren pflegt. Richtigerweise wird dieses Problem allgemein mit dem der Teilbarkeit von Verwaltungsakten verbunden¹⁵⁾, wobei dann die Folgen der Fehlerhaftigkeit von Auflagen und Bedingungen unter demselben Blickwinkel gesehen werden. Dennoch gehen die Ansichten in der Rechtsprechung und Rechtslehre über die Beurteilung der Fehlerfolgen bei Auflagen und Bedingungen erheblich auseinander.

Die z.Zt. herrschende Meinung argumentiert bei der Untersuchung, in welchem Umfang die Fehlerhaftigkeit einer Nebenbestimmung als "Teilrechtswidrigkeit" auch nur zu einer Teilaufhebung unter Beibehaltung des Hauptinhaltes führt, vom Behördenwillen her¹⁶⁾. Es müsse in jedem einzelnen

14) Krüger: DVBl. 1955, 387; Barocka: Subventionierung, 30; Köttgen: Fondsverwaltung, 72.

15) Wolff: VwR I, § 51 VI; vgl. Badura: JuS 1964, 103; Martens: DVBl. 1965, 428: "Aus Gründen der Rechtslogik ist eine isolierbare Teilrechtswidrigkeit und damit auch eine Teilaufhebung nur denkbar, wenn dem Inhalt des VAes nach eine Teilung überhaupt möglich ist!"

16) v. Mangoldt: VwArch. 37 (1932), 125; Forsthoff: VRI, 230; Badura: JuS 1964, 103; OVG Hamburg: Vw-Rspr. 12, 738 (740); OVG Berlin: DÖV 1964, 206 f..

Fall gefragt werden, ob die Behörde den Restakt auch ohne die fehlerhafte Einschränkung vorgenommen hätte. Im Verneinungsfall sei der gesamte Rechtsakt fehlerhaft und somit aufzuheben. Zur Begründung wird von den Vertretern dieser Auffassung der in § 139 BGB enthaltene allgemeine Rechtsgedanke sinngemäß angewandt¹⁷⁾. Da bei einschränkenden Klauseln zu vermuten sei, daß die Verwaltung nicht uneingeschränkt habe gewähren wollen, infiziere die Rechtswidrigkeit der Nebenbestimmung grundsätzlich den ganzen Verwaltungsakt¹⁸⁾. Ein Fortfall der Begünstigung wird vielfach dann angenommen, wenn der Adressat keinen Anspruch auf die Gewährung besaß, die Begünstigung also im Ermessen der Behörde lag¹⁹⁾.

Diese Bewertung der Fehlerfolgen von Nebenbestimmungen allein nach der subjektiven Einstellung der erlassenden Behörde und die Anlehnung an § 139 BGB erscheint jedoch ungerechtfertigt. Im Gegensatz zum Privatrecht kann dem Behördenwillen mit Rücksicht auf die Eigenständigkeit des öffentlichen Rechts keine derart intensive und folgenreiche Bedeutung beigemessen werden. Will man die Wirksamkeit der gesamten Wohltatgewährung nur danach beurteilen, ob die Behörde sie bei Kenntnis der Rechtswidrigkeit der betreffenden Nebenbestimmung versagt oder unter Hinzufügung anderer Maßgaben erlassen hätte, dann bedeutet das, daß man damit den Behördenwillen zugleich auch im voraus über die eventuelle Fehlerhaftigkeit einer Nebenbestimmung entscheiden läßt. Auch ist dieser ausschließlich subjektiv orientierte Fehlertatbestand dem Verwaltungsrecht, das entsprechend dem aus dem Rechtsstaatsgedanken ableitbaren Grundsatz der Rechtssicherheit die Adressaten von Verwaltungsakten in ihrem Vertrauen auf die Bestandskraft und

17) Krüger: DVBl. 1955, 456; Forsthoff: VwR I, 230;
a.A. Badura: JuS 1964, 103.

18) Forsthoff: VwR I, 230; a.A. OVG Hamburg: DVBl. 1951, 181 (182), das den Behördenwillen bei einer Auflage, die einen selbständigen Verwaltungsakt darstelle, ausnahmsweise für unmaßgeblich erachtet.

19) Badura: JuS 1964, 103; VGH Bremen: DÖV 1958, 379;
VGH Kassel: DVBl. 1966, 504.

Rechtmäßigkeit hoheitlicher Maßnahmen weitestgehend schützt²⁰⁾, fremd. Wenn deshalb die Frage, wann ein Verwaltungsakt rechtmäßig oder rechtswidrig ist, allein nach objektiven Kriterien beantwortet wird²¹⁾, so kann für die Bewertung der Fehlerhaftigkeit von Nebenbestimmungen und deren Folgen nichts anderes gelten.

Demzufolge ist entgegen der subjektiven Theorie davon auszugehen, daß die Fehlerhaftigkeit der Nebenbestimmung den Bestand des Restaktes im Zweifel nicht infiziert und ein völliger Wegfall des Hauptaktes nur dann anzunehmen ist, wenn dieser auf Grund seines logischen, rechtlich oder sachlich notwendigen Sinnzusammenhanges mit der Nebenbestimmung ohne diese nicht erlassen werden darf²²⁾. Eine derartige Fehlerfolge tritt regelmäßig dann ein, wenn der Restakt allein nicht mehr sinnvoll ist. Diese Erwägungen treffen einheitlich auf alle Arten von Nebenbestimmungen und sowohl auf den Bereich der gesetzlich gebundenen Verwaltungsakte als auch auf die freien Ermessensentscheidungen zu. Denn aus Gründen des Vertrauensschutzes kann es auch im Fall einer nur auf Grund haushaltsmäßiger Mittelbereitstellung erlassenen Förderungsbewilligung nicht darauf ankommen, ob die Vergabebehörde die Gewährung bei Kenntnis der wahren Sach- und Rechtslage in anderer Gestalt oder überhaupt nicht bewilligt hätte; denn das wäre häufig der Fall. Entscheidend muß auch hier sein, ob die Förderungsgewährung, unabhängig von der fehlerhaften Nebenbestimmung, so, wie sie erging, sachlich sinnvoll und rechtlich möglich bleibt und ein Vertrauen des Adressaten in die Rechtsbeständigkeit des Aktes als schützenswert erscheint.

Entsprechend diesen objektiven Kriterien sind die Fehlerfolgen bei Auflagen und Bedingungen jeweils unterschiedlich. Da die Auflage ihrem Wesen nach eine selbständige, für die Wirksamkeit des Hauptaktes selbst sachlich nicht

20) BVwG: NJW 61, 1130 f..

21) Vgl. Wolff: VwR I, § 51 III a, IV a; BVwGE 13, 31.

22) Vgl. Wolff: VwR I, § 51 VI; ähnlich Martens: DVBl. 1965, 431.

notwendig integrierende Anordnung enthält, infiziert ihre Rechtswidrigkeit den Bestand des Hauptaktes nicht²³⁾. Der Restakt bleibt regelmäßig sinnvoll. Etwas anderes gilt dagegen hinsichtlich der Fehlerfolgen einer Bedingung. Auf Grund ihrer sachlich integrierenden Verknüpfung mit dem Hauptakt entzieht ihr Wegfall zugleich auch diesem regelmäßig den Sinn und Fortbestand²⁴⁾. So infiziert z.B. im Fall einer Dotationsbewilligung zugunsten eines Wasser- und Bodenverbandes eine rechtswidrige Zweckbindung der Mittelverwendung, die mit der Verbandssatzung nicht im Einklang steht, auch den Bestand der Gewährung. Ohne jegliche Zweckbindung behielte die Dotationsbewilligung keinen selbständigen Sinn. Eine zweckfreie Schenkung ist dem Staat verwehrt.

Gerade diese Wirksamkeitsverflechtung des Hauptaktes mit der Bedingung birgt die Gefahr in sich, daß der Adressat, um den Fortfall einer Wohltatgewährung zu vermeiden, eine rechtswidrige Bedingung in Kauf nimmt. Wäre deshalb im Fall der Rechtswidrigkeit einer der Gewährung beigefügten Bedingung der Verlust der Wohltat die stetige und einzig mögliche Folge, so würde man bei zweifelhafter Rechtmäßigkeit beigefügter Bedingungen das Risiko des Fortbestandes der Gewährung einseitig dem der Behörde regelmäßig an Rechtswissen unterlegenen Adressaten aufbürden. Eine derartige Lastenverteilung hinsichtlich der Fehlerfolgen einer Bedingung würde zugleich der zwischen der Verwaltung und dem Adressaten bestehenden Interessenlage widersprechen, nach der der Adressat grundsätzlich in seinem Vertrauen auf die Rechtsbeständigkeit und Rechtssicherheit hoheitlicher Maßnahmen zu schützen ist²⁵⁾. Diese Interessenlage besteht

23) Wolff: VwR I, § 51 VI; Martens: DVBl. 1965, 432 sowie die Vertreter der subjektiven Auffassung (s.o.); a.A. Forsthoff: VwR I, 230; Badura: JuS 1964, 103; OVG Berlin: DÖV 1964, 206 f..

24) a.A. Martens: DVBl. 1965, 431, der auch hier eine Aufrechterhaltung der Gewährung für möglich hält. Dabei wird jedoch das integrierende Wesen der Bedingung nicht genügend berücksichtigt.

25) Hier können diejenigen Grundsätze entsprechend herangezogen werden, die von der Rechtslehre und Rechtsprechung für den Fall des Widerrufs begünstigender Ver-

auch dann, wenn sich die Zusage einer Begünstigung nur an einen Destinatär richtet. Ausnahmsweise verdient das Vertrauen des Adressaten dann keinen Schutz, wenn er die Zusage erschlichen hat oder bei der Interessenabwägung das Interesse der Allgemeinheit an der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, etwa auf Grund der zu erwartenden unverhältnismäßig hohen Belastung der Steuerzahler, das Einzelinteresse verdrängt²⁶⁾.

Im Fall einer durch die Fehlerhaftigkeit einer Bedingung notwendigerweise in ihrem Gesamtbestand infizierten Gewährung kann dem aus rechtsstaatlichen Erwägungen schützenswerten Vertrauen des Adressaten auf die Rechtsbeständigkeit des Aktes nur in der Weise Genüge geleistet werden, daß ihm, entsprechend dem im Privatrecht üblichen Anspruch auf Ersatz des negativen Erfüllungsinteresses, ein Anspruch gegen die Verwaltung auf Erlaß eines neuen, in demselben Umfang begünstigenden Verwaltungsaktes, gegebenenfalls unter Hinzufügung anderer, zulässiger Bedingungen, zugebilligt wird. Rechtsgrundlage der Verpflichtung der Behörde zu einer Bestandserneuerung der Begünstigung entsprechend der ursprünglich zugesagten Wohltat ist der aus dem Rechtsstaatsprinzip ableitbare Vertrauensgrundsatz.

Diese Erwägungen treffen auch auf die Fälle der Dotierung von Wasser- und Bodenverbänden zu. Wird einer dieser Selbstverwaltungskörperschaften eine Dotation unter Beifügung selbstverwaltungswidriger Bedingungen zugebilligt, dann ist das Vertrauen des betreffenden Verbandes in die Rechtsbeständigkeit der zugesagten Dotierung grundsätzlich zu schützen. Diesem Vertrauensschutz hat auch hier auf seiten der Vergabebehörde die Verpflichtung zu einer neuen Dotationsbewilligung, gegebenenfalls unter Hinzufügung

Fortsetzung der Anmerkung 25 von Seite 155 :

waltungsakte aufgestellt wurden (vgl. Wolff: VwR I, § 53; BVwGE 8, 261 (269); 9, 251 (253); 11, 136). Durch den Widerruf will die Behörde den Bestand der Begünstigung in gleicher Weise infizieren wie durch den Hinweis auf die Nichterfüllung oder Rechtswidrigkeit einer Bedingung.

26) Vgl. BVwGE 8, 261 (270 f.); 8, 296 (304); 10, 308; 12, 46 (49).

zulässiger anderer Bedingungen, zu entsprechen. Das Interesse der Allgemeinheit an der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung wird dadurch regelmäßig nicht betroffen, da sowohl die ursprüngliche als auch die neue Dotationsbewilligung Maßnahmen im Rahmen der gesetzesunabhängigen, frei disponiblen Fondsverwaltung darstellen. Ob die Vergabebehörde im Einzelfall diesen oder jenen Verband für förderungswürdig erachtet, berührt den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit nicht, da es sich um reine Zweckmäßigkeitsfragen handelt. Der Staat wird durch die Verpflichtung zu einer Neubewilligung auch nicht unverhältnismäßig stark finanziell belastet, da die Behörde ja bereits bei Erlaß der ursprünglichen Dotationsbewilligung davon ausging, daß es sich um einen förderungsbedürftigen Verband handelt²⁷⁾. Hierdurch hat sich die Vergabebehörde gewissermaßen selbst in der Auswahl gebunden.

Ausnahmsweise verdient das Vertrauen des unter Hinzufügung einer unzulässigen Bedingung begünstigten Verbandes keinen Schutz, wenn die sachlich notwendigen Voraussetzungen für eine staatliche Finanzhilfe fehlen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn dem Verband zur Erfüllung seiner satzungsmäßigen Aufgabe ausreichende Eigenmittel zur Verfügung stehen. Eine Aufrechterhaltung der Gewährung über den Weg einer Neubewilligung würde dann dem wesensmäßig subsidiären Charakter der Staatshilfe gegenüber der verbandlichen Selbsthilfe widersprechen. Das Vertrauen in den Fortbestand der Gewährung verdient auch dann keinen Schutz, wenn für die betreffende wasserwirtschaftliche Aufgabe keine Haushaltsmittel im Staatshaushalt bereitgestellt sind. Den Verbänden als mittelbaren Gliedern der öffentlichen Verwaltung kann die Kenntnis der ihren Aufgabenbereich betreffenden Haushaltstitel im Bundes- und im Landeshaushaltsplan zugemutet werden.

27) Insofern brauchen hier nicht die von Rechtslehre und Rechtsprechung für den Fall der Beseitigung (Widerruf ex nunc) eines mangelhaften begünstigenden Verwaltungsaktes aufgestellten engen Voraussetzungen für einen Vertrauensschutz, daß nämlich der Betroffene etwas "ins Werk gesetzt" haben muß, vorzuliegen.

III. Die Klagearten

Da die Auflage ihrem materiell selbständigen Inhalt nach einen Verwaltungsakt darstellt, ist sie auch einer selbständigen Anfechtung zugänglich²⁸⁾. Das gegebene Rechtsmittel gegen eine unzulässige Dotationsmaßgabe ist deshalb die Anfechtungsklage²⁹⁾. Das Gericht kann auf die Anfechtungsklage hin gemäß § 113 Abs.1 VwGO nur die rechtswidrige Auflage aufheben und muß die Wohltat bestehen lassen. Im Falle rechtswidriger, insbesondere selbstverwaltungswidriger Auflagen zu Dotationsbewilligungen stehen sich also die Wasser- und Bodenverbände, was den Rechtsschutz anbelangt, günstig. Voraussetzung ist allerdings immer, daß die das Selbstverwaltungsrecht verletzende Dotationsbestimmung eindeutig als echte Auflage identifiziert werden kann.

Sind dem Bewilligungsbescheid rechtswidrige Bedingungen beigelegt, dann ist der adressierte Wasser- und Bodenverband auch in einem solchen Fall daran interessiert, einen Fortbestand der Gewährung unter Beseitigung der rechtswidrigen Maßgaben zu erlangen. Eine Anfechtungsklage kommt von vornherein nicht in Betracht, da eine solche infolge der Bestandsabhängigkeit des Gesamtaktes von der Erfüllung der Bedingung nur zu einem Wegfall des Bewilligungsbescheides führen würde³⁰⁾.

Auf Grund der getroffenen materiell-rechtlichen Erwägungen läßt sich der Fortbestand der Begünstigung nur über den Weg einer V e r p f l i c h t u n g s k l a g e erreichen, durch die die Vergabebehörde zum Erlaß einer neuen Dotationsbewilligung gezwungen wird. Diese Verpflichtungsklage verspricht Erfolg, wenn der adressierte Verband in seinem Vertrauen auf den Fortbestand der ihm an Rechtskenntnis grundsätzlich überlegenen Verwaltung zu schützen ist. Bestand z.B. die Rechtswidrigkeit der bei-

28) So die h.M.. Vgl. Krüger: DVBl.1955, 456 Fußn.36; Wolff: VwR I, § 49 I d; Martens: DVBl.1965, 432 m.w.N..

29) a.A. OVG Berlin: DÖV 1964, 206 f., das eine Verpflichtungsklage für erforderlich hält.

30) a.A. Martens: DVBl. 1965, 432.

gefügten Bedingung darin, daß die Vergabebehörde dem Wasser- und Bodenverband eine unverhältnismäßig hohe Eigenleistungsquote auferlegte, so kann sich allerdings die Verpflichtungsklage nur darauf erstrecken, die Behörde zu einer Neubewilligung unter Hinzufügung einer nach den gesamten Umständen zumutbaren Eigenbeteiligungsmaßgabe zu verpflichten. In den Fällen einer Dotationsbewilligung unter rechtswidrigen Bedingungen verspricht demnach eine Verpflichtungsklage immer dann Erfolg, wenn der betreffende Verband tatsächlich förderungsbedürftig ist und für die betreffenden wasserwirtschaftlichen Verbandsaufgaben im Staatshaushalt Mittel bereitgestellt wurden. In diesen Fällen entspricht die Verpflichtung der Vergabebehörde zum Erlaß eines neuen Bewilligungsbescheides, was den Umfang der zu gewährenden Dotation anbelangt, zumindest dem der zunächst zugesagten Dotation, es sei denn, daß der Verband auf Grund einer Anwartschaft Anspruch auf höhere Dotierung besitzt.

4. Teil

Neuordnungsmöglichkeiten

§ 19

Notwendigkeit einer Neuordnung

Die weitverbreitete finanzielle Abhängigkeit der Wasser- und Bodenverbände von staatlichen Fondsmittelzuweisungen leistet unzulässiger staatlicher Interventionstätigkeit im Selbstverwaltungsbereich der geförderten Verbände auch dann Vorschub, wenn man versucht, die Grenzen zulässiger Dotationsaufsicht in der dargelegten Weise eng zu ziehen und die Dotationsverwaltung intensiver an die besonderen Rechtssätze zum Schutze der Selbstverwaltungskörperschaften und an die allgemeinen Prinzipien der Leistungsverwaltung zu binden.

Indem die Förderungsverwaltung, je nach subjektiver Einstellung, Auflagen oder Bedingungen an die Dotationsgewährung knüpfen kann, hat sie zugleich die Möglichkeit, inzident über Erfolg oder Nichterfolg eines Rechtsschutzes mit positivem Ausgang für den Bewilligungsadressaten im voraus zu verfügen. Im übrigen erscheint es angesichts der Finanzmacht des Staates zweifelhaft, ob ein geförderter Verband eine ihm zustehende Rechtsschutzmöglichkeit auch tatsächlich wahrnimmt. In der Regel wird sich der Selbstverwaltungsträger lieber den Einschränkungen seiner Selbstverwaltungsrechte duldend unterwerfen, als mit beharrlicher Verteidigung seines Selbstverantwortungsbereichs das Risiko eines Verlustes einer ausgezahlten oder einer zu erwartenden Dotation einzugehen. Infolge der starken finanziellen Abhängigkeit der Verbände muß sich jedes Bemühen hinsichtlich einer Beschränkung der Staatsaufsicht auf eine Rechtsaufsicht und der Kontrollen im Fall der Dotierung auf eine sachlich neutrale, finanztechnische Dotationsaufsicht als Illusion erweisen¹⁾.

1) Weber: Kommunalaufsicht, 33, für die entsprechende Lage der Gemeinden.

Jene potentielle Gefahr der Aushöhlung körperschaftlicher Selbstverwaltung über den Weg entsprechender Dotationsmaßgaben wiegt für die Vertreter der Wasserwirtschaft besonders schwer, da ihnen schon von Hause aus durch die WVVO nur ein geringer Bestand an echter Selbstverwaltung zugestanden wird. Das Selbstverwaltungsrecht der Wasser- und Bodenverbände wird damit von zwei Seiten her eingeschnürt.

Auch für die Sache selbst, d.h. die zweckmäßige und sachgerechte Durchführung einer modernen Wasserwirtschaft, kann jene Praxis von Nachteil sein. Bei der besonderen Aufgabe der Bewältigung wasserwirtschaftlicher und bodenkultureller Vorhaben wie Deichbau, Gewässerunterhaltung, Abwasserbeseitigung usw. kommt es in starkem Maße auf die Orts- und Sachkenntnis der unmittelbar Beteiligten an. Die betroffenen Grundstückseigentümer drohen sich jedoch angesichts einer staatlichen Beeinflussungspraxis bei der Vergabe von Finanzhilfen aus der Selbstverwaltung zurückziehen. Bei der damit verbundenen ortsfernen Lenkung durch Staatsbehörden ist dann eine Fehlleitung und damit eine Fehllenkung der Mittel nicht auszuschließen. Im übrigen kann es auch vorkommen, daß ein Wasser- und Bodenverband, der eine staatliche finanzielle Einmischung fürchtet, auf die Inanspruchnahme staatlicher Fondsmittel, die gerade zu diesem Zweck zur Verfügung stehen, verzichtet²⁾. Wenn dadurch auch öffentliche Gelder eingespart werden, so kann dadurch doch im Einzelfall ein aus volkswirtschaftlichen und hygienepolizeilichen Gründen wünschenswertes wasserwirtschaftliches Vorhaben unausgeführt bleiben. In diesem Fall ist das Allgemeinwohl geschädigt.

Da es sich bei der finanziellen Abhängigkeit der Wasser- und Bodenverbände von staatlicher Finanzmacht nicht um eine nur kurz anhaltende Phase im jeweiligen Körperschaftsleben handelt, sondern sich bei dieser Art von Verwaltungsträgern aus dem regelmäßigen Mißverhältnis zwischen

2) Vgl. Barocka: Subventionierung, 123.

Aufgabenausführungskosten und genossenschaftlicher Leistungsfähigkeit naturgemäß eine ständige Zuschußbedürftigkeit ergibt, vermag hier nur eine organisatorische und finanzielle Umgestaltung größeren Ausmaßes die gewünschte Sicherung wasserwirtschaftlicher Selbstverwaltung herbeizuführen.

§ 20

Richtung einer Neuordnung

Die Vielfalt der wasserwirtschaftlichen Unternehmenszwecke und die Unterschiede in der wirtschaftlichen Struktur der Verbandsgebiete erschweren eine detaillierte Neuregelung organisatorischen und finanziellen Charakters. Eine Regelung, die für jeden Fall zutrifft, erscheint angesichts dieser Variationen unmöglich. Es ist nicht Aufgabe der vorliegenden Untersuchung, zu diesem Zwecke genaue Neuordnungsvorschläge zu unterbreiten, da hierbei hauptsächlich volkswirtschaftliche, betriebs- und finanzwirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind. Die vorwiegend juristische Untersuchung muß sich deshalb mit einer allgemeinen Richtungsangabe für eine derartige Neuformung begnügen, wobei hier nur die wichtigsten Verbandsarten berücksichtigt werden sollen.

I. Deichverbände

Der Umstand, daß einerseits den heutigen Deichverbänden an den Nordseeküsten der Schutz von Hunderttausenden von Menschen und von Sachwerten in Höhe vieler Millionen Mark anvertraut ist und andererseits die Kosten für die Durchführung des Deichschutzes beim Neubau von Deichen oder der Wiederherstellung zerstörter Deichkörper regelmäßig die Finanzkraft dieser Selbstverwaltungskörperschaften übersteigt, gibt Anlaß zu Zweifeln, ob gegenwärtig die Beibehaltung der Selbstverwaltungsform in diesem Aufgabenbereich noch gerechtfertigt ist.

a) Beibehaltung der genossenschaftlichen Selbstverwaltung

Als Argument gegen die selbstverwaltungsmäßige Durchführung der Deicherhaltung vermag der Hinweis auf die ständigen staatlichen Zuschüsse nicht durchzuschlagen. Wesentlich ist hier allein, ob im Hinblick auf die Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung die Selbstverwaltungsform

einer unmittelbar staatlichen Deicherhaltung vorzuziehen ist. Zweifel in dieser Richtung lassen sich ohne weiteres widerlegen: Gerade im Zusammenhang mit dem Bau und der Unterhaltung von Seedeichen kommt es auf die sachliche Beteiligung, Erfahrung und Ortskenntnis der mit der Küste örtlich unmittelbar verbundenen Personenkreise an. Für die zweckgerechte Durchführung des Küstenschutzes ist die Interessiertheit, die Beteiligung und die Sachkenntnis der unmittelbaren Interessenträger im Zweifel von größerem Nutzen und billiger als die Fachkenntnis der staatlichen Wasserwirtschaftsämter bzw. Deichbehörden, die mit versetzbaren Beamten arbeiten, denen es regelmäßig an einer inneren Beziehung zu dem jeweils schutzbedürftigen Grund und Boden ermangelt¹⁾. Es wird deshalb auch nicht nur eine Verbeugung vor der Tradition dieser Verbände gewesen sein, wenn das im Jahre 1963 in Kraft getretene ndsDeichG die Aufgabe der Deicherhaltung weiterhin in der Hand von Selbstverwaltungsverbänden beließ. Von der Sache her besteht deshalb nach wie vor kein Grund, die Aufgaben der Deicherhaltung insgesamt in unmittelbare staatliche Regie zu nehmen.

Aus sachlichen Gründen wurde deshalb auch der Vorschlag, die Deicherhaltung den Verbänden nur als weisungsunterworfenen Auftragsangelegenheit zu übertragen²⁾, zu Recht verworfen³⁾. Wenn auch dem bisherigen Wasserverbandsrecht eine Unterscheidung in weisungsfreie Selbstverwaltungsangelegenheiten und weisungsabhängige Auftragsangelegenheiten fremd ist, so würden allerdings viele wasserwirtschaftliche Aufgaben, darunter insbesondere die der Deicherhaltung, "wären sie im Kommunalrecht einzuordnen, dort als Auftragsangelegenheiten figurieren"⁴⁾. Eine völlige Übertragung der Aufgaben der Deicherhaltung auf die Verbände als bloße Auftragsangelegenheit würde verkennen, daß es sich, wie oben dargelegt, auch um eine eigene Angelegen-

1) Wiedemann: RWaWi Heft 12 (1962), 87.

2) Bernhardt: RdL 1961, 175.

3) Lüders-Leis: ndsDeichG, § 7 Anm. 1; Rehder: ZfW 1965, 21.

4) Weber: RWaWi Heft 1 (1955), 42.

heit der am Bestand des Deiches unmittelbar Interessierten handelt. Darüberhinaus würde eine solche Regelung den Verbänden überhaupt keinen Selbstverwaltungsbereich mehr belassen und insofern nur zu einer scheinbaren Selbstverwaltung führen⁵⁾. Zu denken wäre an eine Aufteilung der bisherigen Aufgaben der Deicherhaltung nach dem Grad ihrer Bedeutung in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten. Damit würde man jedoch gegenüber dem gegenwärtigen Zustand keine finanzielle Entlastung der Selbstverwaltungsträger erzielen. Ein Blick auf die kommunale Selbstverwaltung zeigt, daß die Gemeinden, trotz vielfacher Kritik⁶⁾, auch für die Durchführung der Auftragsangelegenheiten unmittelbar finanziell verantwortlich sind, während sich der Staat daran nur mittelbar finanziell beteiligt⁷⁾. Eine Aufteilung der Aufgaben der Deicherhaltung in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten empfiehlt sich also nicht. Gegenüber der gegenwärtigen selbstverwaltungs-mäßigen Aufgabendurchführung bleibt deshalb nur die Alternative einer zumindest teilweisen Aufgabenübernahme in die unmittelbare Staatsverwaltung.

b) Begrenzung der Selbstverwaltungsaufgaben

Hinsichtlich der Durchführung von Deichbauvorhaben fällt auf, daß die finanzielle Leistungskraft der Deichverbände regelmäßig dann überfordert ist, wenn es um den Bau neuer Deichkörper oder um die Wiederherstellung zerstörter Deichbauten geht. Nach der großen Sturmflutkatastrophe im Jahre 1962 haben z.B. allein der Bund und die betreffenden Länder die Kosten für die Wiederherstellung und erforderliche Erhöhung der Deiche anteilig getragen. Trotz dieses für bestimmte Aufgabenbereiche bestehenden völligen finanziellen Unvermögens der Deichverbände hat aber auch das

5) Rehder: ZfW 1965, 21.

6) Berkenhoff: DVBl. 1955, 347; Weimar: Gemeinde 1962, 180; Junker: Gemeinschaftsaufgaben, 84 f..

7) Vgl. die "Junktim"-Klauseln der Länderverfassungen: Art. 46 ndsVf.; Art. 78 Abs.3 nwVf. usw..

ndsDeichG vom 1.3.1963 den Deichverbänden weiterhin die Ausführung und Finanzierung der gesamten Deicherhaltung, mithin also auch der Bauleistungen, übertragen⁸⁾. Zu den demnach grundsätzlich aus Eigenmitteln zu bestreitenden Kosten des Deichbaus wurde nur eine subsidiäre finanzielle Beteiligung des Landes in Aussicht gestellt⁹⁾, die in der Regel erst nach langwierigen Bewilligungsverfahren zur Auszahlung gelangt.

Angesichts der Tatsache, daß nach diesem Gesetz allein die oberen staatlichen Deichbehörden die für die Durchführung von Deichbauunternehmen notwendigen Abmessungen, Linienführungen und Bauweisen festzustellen haben¹⁰⁾, und der Deichverband hier nur noch dem Namen nach Bauherr ist, ist zu bedauern, daß das Gesetz den Verbänden nicht folgerichtig nur die Aufgabe der Erhaltung der bestickmäßig hergestellten Deiche zur Selbstverwaltung, dem Staat dagegen die kostspielige Durchführung der Bauleistungen übertragen hat¹¹⁾. Eine derartige Kompetenzaufteilung besäße einen doppelten Vorzug gegenüber der jetzigen Situation der Deichverbände: Einmal wäre den Deichverbänden wenigstens im Bereich der Erhaltung der bestehenden Deichkörper eine echte Selbstverwaltung ohne fachliche Abhängigkeit von den staatlichen Deichbehörden möglich, die sich zwar auf einen geringeren Aufgabenbereich erstrecken würde, die jedoch der gegenwärtigen Selbstverwaltung vorzuziehen wäre, die sich nach dem Gesetz auf einen weiten Aufgabenbereich erstreckt, den Verbänden aber eine substantiell eigenverantwortliche Aufgabendurchführung in Wahrheit nur für Aufgabenteile beläßt. In sachlicher Hinsicht würde durch eine derartige Aufgabenaufteilung das Selbstverwaltungsrecht der Deichverbände auch nicht zur Bedeutungslosigkeit herabgemindert werden. Zur Aufgabe der Erhaltung der bestickmäßig hergestellten Deiche gehören heute beispielsweise die Erhaltung und Ausbesserung der bestehenden

8) § 7 ndsDeichG.

9) § 7 Abs.8 ndsDeichG.

10) §§ 4 Abs.1; 11 Abs.1; 13 Abs.1 ndsDeichG.

11) Rehder: ZfW 1965, 25.

Sicherungswerke, der Bermen (Stützen am Fuß der Deichböschung), der Böschungen, der eventuell bestehenden Deichmauer auf der Krone, der Deichgräben usw.. Auch die Erhaltung des Deichkörpers in seinen vorgeschriebenen Abmessungen und die Ausgleichung eines eventuellen Absinkens rechnen hierzu. In diesem Aufgabenbereich können die unmittelbaren Interessenträger ihre Sachertfahrung und ihr Eigeninteresse in sachlich bedeutsamer Weise verwerten. Zum anderen würde eine solche Handhabung auch in finanzieller Beziehung zu einer klaren Abgrenzung führen¹²⁾. Die Kostentragung der Erhaltung der bestickmäßig hergestellten Deichwerke kann den Selbstverwaltungskörperschaften regelmäßig i.S. des § 7 Abs. 8 ndsDeichG "zugemutet" werden. Auch würde sich die Durchführung umständlicher Dotationsverfahren mit der ihnen eigentümlichen Gefahr staatlicher Einflußnahme auf den Selbstverwaltungsbereich erübrigen.

Eine Kompetenzaufteilung der gegenwärtig einheitlich von den Deichverbänden wahrgenommenen Aufgaben der Deicherhaltung wird sich nur über den Weg einer entsprechenden Gesetzesänderung erreichen lassen. Was die in diesem Fall vom Staat allein zu tragenden und zu finanzierenden Deichbauleistungen anbelangt, so sollte auch in Zukunft das Gesetz in diesem Bereich die Möglichkeit der Berücksichtigung der Verbandsinteressen über das Mittel der Anhörung erhalten.

c) Beibehaltung des Realprinzips

Die Schwierigkeit, die Deichlast innerhalb des Verbandsgebietes gerecht und insgesamt ausreichend auf diejenigen Personen zu verteilen, die von der Durchführung des Deichschutzes Vorteile haben oder derartige Maßnahmen erschweren, hat zu dem Vorschlag geführt, nicht nur die Eigentü-

12) Darauf weist zu Recht Wiedemann: RWaWi Heft 12 (1962), 86, hin, der allerdings nur die Möglichkeit einer Aufteilung der finanziellen Verantwortung erörtert. Eine nur finanzielle Trennung würde jedoch dem sich auf den gesamten Selbstverwaltungsbereich erstreckenden Prinzip der verbandlichen Selbsthilfe widersprechen. Deshalb kritisch hierzu: Lüders-Leis: ndsDeichG, § 7 Anm 17.

mer von geschützten Grundstücken und Anlagen, sondern auch Mieter, Pächter, Urlauber, Soldaten usw. zur Aufgabenfinanzierung heranzuziehen¹³⁾.

Eine derartige, fast uferlose Ausdehnung der Deichlast auf solche Personenkreise, die mit dem vom jeweiligen Deich geschützten Boden nur locker und in der Regel nicht ständig verbunden sind, birgt die Gefahr einer substantiellen Abflachung und inneren Aushöhlung der Selbstverwaltung in sich. Eine nutzbringende und arbeitsfähige Selbstverwaltung ist nur dann möglich, wenn die unmittelbar beteiligten Interessenträger, die in ihrer Anzahl relativ begrenzt sein müssen, eine innere Bindung und Sachverantwortung zu der Aufgabe besitzen. Das ist aber nur bei Grundstücks- und Anlageneigentümern der Fall.

Im übrigen wird bei der Festsetzung der Deichlast heutzutage immer mehr der wirtschaftlichen Lage der einzelnen Eigentümer Rechnung getragen. So sind infolge der Durchsetzung des früher nur landwirtschaftlichen Küstengebietes mit gewerblichen Betrieben und Wohnsiedlungen gerade die Deichverbände zunehmend vom ehemaligen Flächenmaßstab zum Wertmaßstab übergegangen. Im Verhältnis der Grundstückseigentümer zueinander wurde damit eine gerechtere Verteilung der Beitragslast erzielt. Da Mieter und Pächter regelmäßig zu den deichpflichtigen Grundstückseigentümern in eine entsprechende gewinnbringende Beziehung treten, wird es den Eigentümern häufig möglich sein, die Beitragslast im Innenverhältnis auf jene nur schuldrechtlich beteiligten Personenkreise umzulegen¹⁴⁾. Damit tragen jene also bereits die Deichlast mittelbar. Ein Abgehen vom bisherigen Prinzip der dinglichen Mitgliedschaft ist auch in Zukunft nicht erforderlich.

13) Bernhardt: RdL 1961, 174.

14) Wiedemann: RWaWi Heft 12 (1962), 87.

II. Meliorationsverbände und ländliche Bewässerungs- und Entwässerungsgenossenschaften

Die weitaus größte Zahl von Wasser- und Bodenverbänden nimmt gegenwärtig Aufgaben der Bewässerung und Entwässerung von landwirtschaftlichen Gebieten wahr. Der Verbesserung und Vergrößerung landwirtschaftlicher Nutzfläche dienen weiterhin die Verbände der Bodenpflege (Landesmelioration). Die Eigenart dieser Aufgaben, d.h. ihre Abhängigkeit von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und der individuellen Interessenlage der unmittelbar Beteiligten, erfordert es, daß hier die Selbstverwaltungsform auch in Zukunft bestehen bleibt. Da sich die Ausführung dieser Aufgaben regelmäßig auch für die beteiligten Interessenträger sichtbar vorteilhaft auswirkt, indem der landwirtschaftliche Ertrag gesteigert wird, kann davon ausgegangen werden, daß auch in Zukunft die Verantwortungsfreude der unmittelbar Beteiligten in der Form der Selbstverwaltung sachlich nutzbringenden Niederschlag finden wird.

Berücksichtigt man jedoch, daß die hinter diesen Verbandsarten stehenden Personenkreise in der Regel wirtschaftlich schwach sind, dann erweist sich von vornherein der Spielraum für eine finanzielle Strukturverbesserung dieser Selbstverwaltungskörperschaften als eng. Eine völlige finanzielle Unabhängigkeit dieser Verbände läßt sich auch durch organisatorische Umgestaltung nicht erreichen. Es bleibt hier nur zu überlegen, wie die finanzielle Lage dieser wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaften gegenüber dem finanzstarken Staat zu verbessern ist, um damit auch gleichzeitig eine größere Unabhängigkeit der fachlichen Selbstverwaltung zu erreichen.

Als Weg zu einer Verringerung des staatlichen Beihilfenanteils und zugleich des mit dem Bewilligungsverfahren häufig Hand in Hand gehenden selbstverwaltungswidrigen Dotationseinflusses bietet sich nur die Möglichkeit einer gebietlichen Erweiterung der Verbände und damit einer Einbeziehung möglichst vieler beitragsfähiger Interessenträger, ohne damit gleichzeitig die Kosten des konkreten Vorhabens

zu erhöhen.

Aber auch eine derartige Erweiterung der Verbandsgebiete ist nur unter bestimmten Voraussetzungen durchführbar. Voraussetzung für die Heranziehung weiterer Grundstückseigentümer zu Verbandsbeiträgen ist nämlich immer, daß diese Personen auf Grund ihres Sachinteresses eine innere Beziehung zu der jeweiligen Verbandsaufgabe besitzen. Das bedeutet, daß aus Gründen der Verhältnismäßigkeit eine Beitragspflicht nur dann begründet werden kann, wenn der betreffende Grundstückseigentümer unmittelbar meßbare Vorteile von der Ausführung des Vorhabens erhält oder die Aufgabendurchführung meßbar erschwert¹⁵⁾. Die Verbandsgbietserweiterung darf also nicht nur aus finanziellen Erwägungen vorgenommen werden. Anderenfalls würde auch die substantielle Selbstverwaltung eine Verdünnung erfahren.

Unter Berücksichtigung dieser Gefahren sollten allerdings die vorhandenen organisatorischen Möglichkeiten seitens der Gründungsbehörden ausgenutzt werden, den ländlichen Bewässerungs- und Entwässerungsverbänden sowie den Trägern der Bodenpflege ein stärkeres finanzielles Fundament zu verschaffen. Dieser Weg verbietet sich aber ebenfalls, wenn im Verhältnis zu der weiteren Heranziehung von Grundstückseigentümern zum Verbandsgebiet gleichzeitig auch die Kosten für die Anlagenerstellung steigen, was allerdings nicht stets der Fall zu sein braucht.

III. Abwasserreinigungsverbände

Bei fortschreitender Industrialisierung ist für die Zukunft auch mit einem Anwachsen des Umfangs und der Bedeutung der Gewässerreinhaltung zu rechnen. Obwohl die gegenwärtig bestehenden, nach der WVVO gegründeten Reinhaltungsverbände auf Grund der Mitgliedschaft industrieller Betriebe im allgemeinen über ein verhältnismäßig hohes Beitragsaufkommen verfügen, sind zur Zeit auch hier noch

15) Vgl. Linckelmann: Wasserwirtschaft 1960, 58.

erhebliche Dotierungen seitens des Staates zum Zwecke der Durchführung der satzungsmäßigen Aufgaben notwendig.

Mit Rücksicht auf das je nach Art der beteiligten Industriebetriebe und der Zusammensetzung der Abwässer zu wählende Reinigungsverfahren besteht hier eine intensive Abhängigkeit der sachlichen Aufgabendurchführung von den örtlichen Besonderheiten und der individuellen, interessemäßigen Sachbeziehung der unmittelbar beteiligten Personenkreise. Aus Zweckmäßigkeitsgründen sollten die Aufgaben der Abwasserreinigung auch in Zukunft durch genossenschaftliche Selbstverwaltungsträger erfüllt werden.

Die Höhe der Verbandsbeiträge sollte sich weiterhin nach dem Grad der Schädlichkeit der Einwirkung auf das Gewässer, d.h. nach der Menge und dem Verschmutzungsgrad des im Einzelfall eingeleiteten Abwassers richten. Gegenüber den angeschlossenen Industriebetrieben sollten deshalb ¹⁶⁾ Rentabilitätsgesichtspunkte nicht berücksichtigt werden.

Wenn sich auch hier eine völlige finanzielle Unabhängigkeit der Reinigungsverbände von staatlicher Dotierung durch organisatorische Maßnahmen kaum verwirklichen lassen wird, so besteht doch häufig die Möglichkeit, die Kostenlast für eine Reinigungsanlage, sei sie chemisch-mechanischer Natur, sei sie von biologischer Verfahrensart, durch entsprechende Erweiterung des Verbandsgebietes und die Erfassung weiterer Schädiger zu Beitragszahlungen auf mehr Schultern umzulegen. Gerade bei dieser Aufgabenart zeigt das Beispiel der großen sondergesetzlichen Reinhaltungsgenossenschaften ¹⁷⁾, daß eine geeignete räumliche Zusammenfassung mehrerer Industriegebiete und Siedlungszonen einen Zustand finanziell unabhängiger Selbstverwaltung hervorrufen kann. Soweit nicht von vornherein die Gründung eines sondergesetzlichen Verbandes in Betracht kommt, sollten die organisatorischen Möglichkeiten von den Gründungsbehörden in dieser Richtung ausgenutzt werden.

16) s.o. § 4 Fußn. 9

17) s.o. 1. Teil, Fußn. 1.

Die Möglichkeit einer gebietlichen Ausdehnung der Verbandsbereiche wird umso eher zu einer Verringerung der finanziellen Abhängigkeit der Aufgabenträger führen, als die Erstellung von Reinhaltungsanlagen größerer Kapazität häufig kostenmäßig rentabler ist als die Erstellung mehrerer Anlagen durch verschiedene Verbände zugunsten derselben Reinigungswirkung. Die Grenze einer Verbandsausdehnung muß aber auch bei den Reinhaltungsverbänden dort gesehen werden, wo eine schädliche Einwirkung eines Grundstückseigentümers in Form der Einleitung von Abwässern nicht mehr meßbar vorhanden ist.

IV. Unterhaltungsverbände

Auf keinem Gebiet des Wasserrechts weichen die Landesgesetze so stark voneinander ab wie in der Frage der Regelung der Unterhaltung der Flußläufe. Was die Regelung der Trägerschaft der Gewässerunterhaltungsaufgaben anbelangt, so kann jedoch immerhin, trotz gewisser textlicher Unterschiede, von der Durchführung eines allgemeinen Schemas gesprochen werden: Je größer der unterhaltungsbedürftige Fluß, desto übergeordneter der Unterhaltungsträger.

Für Bundeswasserstraßen liegen Trägerschaft und Kostenlast der Gewässerunterhaltung nach allgemein unbestrittener Auffassung gemäß Art. 89 GG allein beim Bund¹⁸⁾. Die an Größe den Bundeswasserstraßen folgenden Gewässer, in der Regel von den Landeswassergesetzen als Gewässer 1. Ordnung eingestuft¹⁹⁾, werden vom jeweiligen Land unterhalten²⁰⁾. Hinsichtlich der in den Landeswassergesetzen als Gewässer 2. und 3. Ordnung bezeichneten Flüsse sind Trägerschaft und Kostenlast kompliziert und in den einzelnen Ländern erheblich abweichend voneinander zugeordnet. Beispielsweise werden im Saarland die Gewässer 2. Ordnung ins-

18) Wiedemann: RWaWi Heft 12 (1962), 78.

19) § 3 Abs.1 Satz 3 bWWG; § 2 Abs.1 Ziff.1 nWWG.

20) Vgl. § 48 nWWG; § 56 Abs.1 Ziff.1 rhpfWG; § 47 Abs.1 Ziff.1 hewG; § 49 Abs.1 bWWG; Art. 43 Abs.1 bayWG.

gesamt vom Staat unterhalten²¹⁾, in anderen Ländern hingegen von den Kreisen oder den Gemeinden. Wasser- und Bodenverbände werden nur an der Unterhaltung von Gewässern 2. und 3. Ordnung beteiligt. Häufig ist zugunsten des Staates ein Recht zur Übernahme der Unterhaltungspflicht von einem unteren Unterhaltungsträger vorgesehen, wobei dann der untere Träger, also auch Wasser- und Bodenverbände, zu einer kostenmäßigen Beteiligung in Höhe von 20 - 30 % verpflichtet ist²²⁾. In diesem Fall ist die ursprüngliche Regelung der Trägerschaft ohne substantiellen Inhalt und nur noch Anknüpfungspunkt für die Heranziehung zu finanzieller Beteiligung an dem Unterhaltungsaufwand. Angesichts der Tatsache, daß die unteren Träger häufig selbst zum Zwecke der Erfüllung ihrer satzungsmäßigen Aufgaben staatlicher Finanzhilfe bedürfen, erscheinen derartige Regelungen als Widerspruch zur Wirklichkeit.

Die Unmöglichkeit einer allseits befriedigenden Ordnung der Trägerschaft und Kostenlast bei der Gewässerunterhaltung liegt hauptsächlich darin begründet, daß es sich dabei um äußerst kostspielige Maßnahmen handelt. Die Finanzkraft von Verbänden und Gemeinden reicht regelmäßig zur eigenständigen Kostentragung der satzungsgemäßen Unterhaltungsaufgaben nicht aus. Flußregelungen, Wildbachverbauungen und sonstige Unterhaltungsmaßnahmen werden deshalb nach wie vor zu einem überwiegenden Teil von Bund und Ländern dotiert.

Um derartige Finanzierungsschwierigkeiten zu beseitigen, hat das Land Niedersachsen im Jahre 1960 eine neue Regelung für die Unterhaltung seiner Gewässer 2. Ordnung geschaffen. Durch das Landeswassergesetz wurden insgesamt 115 Unterhaltungsverbände eingesetzt, erweitert und zum großen Teil neu gegründet²³⁾. Diese Verbände erstrecken sich nunmehr auf das gesamte Niederschlagsgebiet der je-

21) Vgl. § 47 saWG.

22) Vgl. § 50 Abs.2 bwWG; Art. 47 Abs. 1 b bayWG; § 86 Abs.1 ndsWG.

23) Vgl. §§ 83 ff. ndsWG nebst Anlage.

weils von ihnen zu unterhaltenden Gewässer. Gegen diese Handhabung wurde mit dem Hinweis Kritik geübt, sie sei weniger aus wasserwirtschaftlichen und selbstverwaltungs- politischen als vielmehr aus fiskalischen Erwägungen getroffen worden²⁴⁾.

Wenn mit einer derartigen gesetzlichen Regelung auch eine Entlastung des Landeshaushalts herbeigeführt wird, so werden dadurch doch zugleich auch gewisse Gefahren für die Selbstverwaltung hervorgerufen. Die neuen Unterhaltungsverbände ziehen auch solche Eigentümer zu Verbandsbeiträgen heran, die weitab vom Gewässer liegen und kaum noch eine innere Beziehung zu der betreffenden Unterhaltungsaufgabe besitzen. Die Folge einer uferlosen Ausdehnung der Grundstücksneubelastung ist aber eine substantielle Schwächung der Selbstverwaltung²⁵⁾; denn die bloße finanzielle Belastung ist nicht geeignet, auch sachliche Verantwortung zu wecken. Die Verbandsausdehnung kann deshalb im Interesse der Erhaltung einer sachlich funktionsfähigen Selbstverwaltung stets nur soweit gehen wie die betreffenden Grundstückseigentümer noch wägbare Vorteile von der Aufgabenerfüllung erhalten oder eine solche in meßbarer Weise erschweren.

Zu der finanziellen Unselbständigkeit der unteren Unterhaltungsträger, insbesondere der Wasser- und Bodenverbände, tritt die Abhängigkeit von staatsbehördlichen Fachentscheidungen. Die wesentlichen Bauentwürfe und Planungen für Flußregulierungen werden nämlich in der Regel nicht von den Verbänden, sondern von staatlichen technischen Fachbehörden, in Bayern z.B. von den staatlichen Bauhöfen, aufgestellt und hinsichtlich ihrer Ausführung überwacht. Die fachliche Mitwirkung der Selbstverwaltungsträger beschränkt sich häufig nur auf ihre Anhörung.

Angesichts dieser finanziellen und substantiellen Situation der genossenschaftlichen Unterhaltungsträger er-

24) Linckelmann: Wasserwirtschaft 1960, 58.

25) Linckelmann: Wasserwirtschaft 1960, 58.

scheint es für die Zukunft unzweckmäßig, die in den Landeswassergesetzen gem. § 29 WHG getroffenen komplizierten Regelungen der Unterhaltungspflicht und -last beizubehalten. Aus sachlichen und finanziellen Gründen sollten derart kostspielige und überregionale Aufgaben nicht mehr den in verbandlichen Selbstverwaltungskörperschaften korporierten Gewässeranliegern und Grundstückseigentümern im jeweiligen Niederschlagsgebiet überlassen werden. Die schädlichen Einwirkungen gehen bei diesem Aufgabenbereich weniger von den Anliegern als von Naturgewalten aus. Das zeigt das Beispiel der Wildbachverbauung. Auch sind es nicht allein die örtlich unmittelbar Beteiligten, die von der Aufgabenerfüllung Vorteile erhalten. Wenn durch Gewässerunterhaltungsmaßnahmen auch häufig die Bodenerosion am Flußufer aufgehalten wird, so ist doch häufig hauptsächlich der an einem reguliert und regelmäßig verlaufenden Flußbett interessierte Schiffahrt, die Wirtschaft und die dahinter stehende Allgemeinheit. Die Aufrechterhaltung der genossenschaftlichen Selbstverwaltungsform bedeutet für die mit Beitragspflichten belasteten Grundstückseigentümer in Gewässernähe eine gegenüber ihrem substantiellen, örtlichen Interesse an der Aufgabe unverhältnismäßig hohe Belastung.

Aus diesem Grunde wäre es folgerichtiger, wenn man die lege ferenda Trägerschaft und Kostenlast bei der Unterhaltung der Gewässer 2. und 3. Ordnung, soweit sie nach landesrechtlicher Einteilung nicht bereits beim Staate liegen, den Landkreisen übertragen und auf diese Weise allein die steuerpflichtige Allgemeinheit zur Kostentragung heranziehen würde. Auch die Finanzkraft der Gemeinden wird durch überregional bedeutsame Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern regelmäßig überfordert. Würde man also in abstufender Weise die Aufgabe der Gewässerunterhaltung insgesamt nur dem Bunde, den Ländern und den Landkreisen auferlegen, dann würde die Kostentragung lückenlos nur aus allgemeinen Finanzmitteln erfolgen. Eine derartige Handhabung würde dann in etwa der bewährten Regelung der Wegeunterhaltung entsprechen.

Den Kreisen kann die Kostentragung der Unterhaltung der niederrangigen Gewässer auch regelmäßig zugemutet werden, da sie ihren finanziellen Bedarf ausreichend aus den eigenen Steuern, aus Gebühren- und Beitragseinnahmen, aus staatlichen Finanzausweisungen sowie aus der ergänzenden Kreisumlage²⁶⁾ zu decken vermögen. Der staatliche Dotierungsanteil würde sich auf diese Weise erheblich verringern. Wenn dadurch auch die realgenossenschaftliche Selbstverwaltung zum Stillstand kommen würde, so würde doch in fachlicher Hinsicht gegenüber dem jetzigen, allseits unbefriedigenden Zustand wenig geändert werden, da die technisch-fachlichen Entscheidungen auch bisher schon von den regelmäßig kreiszugehörigen Wasserwirtschaftsämtern getroffen wurden.

Darüber hinaus gewährleistet auch die Selbstverwaltung in den Kreisen eine fachgerechte Aufgabenerfüllung bei der Gewässerunterhaltung unter weitestgehender Berücksichtigung der Interessen der unmittelbar örtlich Beteiligten und unter Zurückdrängung staatlicher Lenkungsinitiativen.

V. Normierung einer ergänzenden Dotationspflicht des Staates de lege ferenda

Wenn einerseits, trotz maximaler Ausschöpfung der vorhandenen organisatorischen Verbesserungsmöglichkeiten, für einzelne Wasser- und Bodenverbände oder eine bestimmte Verbandsgruppe kein ausreichendes finanzielles Fundament zur Selbstverwaltung geschaffen werden kann und andererseits der Staat aus Zweckmäßigkeitsgründen an der selbstverwaltungsmäßigen Aufgabenerfüllung in diesem wasserwirt-

26) Die Landkreise müßten zum Ausgleich die Kreisumlage erhöhen. Dabei könnte vorgesehen werden, daß diese Erhöhung an die Grundsteuer gebunden wird. Dies erscheint umso mehr gerechtfertigt, als bereits heute fast alle Grundeigentümer im Kreise zur Unterhaltung beizutragen haben und ihre Zusammenfassung in verbandlichen Organisationen nur noch auf der zufälligen Tatsache beruht, daß die Unterhaltung eines Gewässers kostspieliger ist als die eines anderen.

schaftlichen Bereich festhalten will, dann trifft den Staat aus dessen Gesamtverantwortung für die reibungslose Erfüllung der öffentlichen Angelegenheiten heraus die Rechtspflicht, unzureichende Verbandsaufkommen entsprechend finanziell zu ergänzen.²⁷⁾

Die Situation ist hier ähnlich der, wie sie gegenwärtig zwischen den Gemeinden und dem Staat besteht. Auch bei den Kommunen können sich die vom Verfassungsgeber und vom Landesgesetzgeber näher differenzierten Einnahmequellen als unzureichend für die notwendige Aufgabenerfüllung erweisen. In diesem Fall hat nach herrschender Meinung der Staat die Pflicht, die Selbstverwaltung der Gemeinden in der Weise zu sichern, daß er ihre unzureichende Steuerkraft im Wege des Finanz- und Lastenausgleichs durch Finanzzuweisungen ergänzt²⁸⁾. Mit Rücksicht auf die politische Substanz der kommunalen Selbstverwaltung im föderativen Staatswesen ist man dabei bemüht, den staatlichen Ergänzungsbedarf der Gemeinden abzubauen und von Verfassungs wegen einen größeren Anteil an den allgemeinen Steueraufkommen zuzuweisen²⁹⁾.

Da die wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaften nur Beiträge erheben und deswegen mit dem Staat nicht in einer Steuerverbundwirtschaft stehen, kann sich die hier notwendige finanzielle Unterstützungspflicht des Staates von vornherein nur über den Weg einer Mittelzuweisung aus den staatlichen allgemeinen Steuermitteln vollziehen; eine Erweiterung der Einnahmenrechte durch Zuweisung neuer Finanzquellen kommt hier nicht in Betracht. Mit Rücksicht auf die ständig wechselnden wasserwirtschaftlichen Bedürfnisse und die unterschiedlichen Unternehmenskosten kann eine staatliche Mittelzuweisung auch nicht in Form allge-

27) Barocka: Subventionierung, 7; ders.: Leistungsfähige Träger, 155; Witzel: ZfW 1962, 34 bezüglich der Deichverbände.

28) BayVfGHE N.F. 12, 54 f.; Becker: Finanzausgleich, 26; Wolff: VwR II, § 86 VII d.

29) Vgl. Berkenhoff: Finanzwirtschaftliche Fragen, 16; Weber: Staats- und Selbstverwaltung, 46 .
Vgl. Kommission für die Finanzreform: Gutachten (1966).

meiner, aufgeschlüsselter Finanzzuweisungen - nach Vorbild der kommunalen Finanzausgleichsleistungen - vonstatten gehen. Es bleibt nur die Möglichkeit einer individuellen Bedarfsfinanzierung.

Entsprechend dieser aus sachlichen und rechtlichen Gründen bestehenden Pflichtenstellung des Staates, d.h. primär des jeweiligen Landes, gegenüber den finanzierungsbedürftigen Wasser- und Bodenverbänden sollte zugunsten dieser Selbstverwaltungskörperschaften de lege ferenda, wenn auch keine volle Gewährleistung, so doch allgemein eine *Anwartschaft* auf bedarfsweise ergänzende staatliche Dotierung zum Zwecke der Erfüllung der jeweiligen Selbstverwaltungsaufgaben eingeräumt werden. Die Landesgesetzgeber sollten deshalb nach dem Vorbild der in § 52 nWWG enthaltenen Regelung für alle wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltungsaufgaben zwingend bestimmen, daß im Haushaltsplan Mittel nach Maßgabe des im voraus zu schätzenden Gesamtbedarfs bereitzustellen sind und im Bedarfsfall zur Auszahlung zu bringen sind. Eine derartige Regelung würde dann zu einer gesetzlich normierten Ermessensbindung der Dotationsbehörden führen. Die Einräumung einer derartigen Anwartschaft stellt dann eine Art "Entschädigung" dafür dar, daß der Staat als Träger des öffentlichen Organisationsmonopols nicht in der Lage ist, den betreffenden Wasser- und Bodenverbänden bei der Erfüllung der ihnen zugewiesenen öffentlichen Aufgaben ein ausreichendes Finanzierungssystem durch eigene Beiträge zu geben³⁰⁾. Eine völlige Versagung einer zulässigerweise beantragten Dotierung könnte dann im Einzelfall nur damit gerechtfertigt werden, daß der betreffende Verband nicht bereit ist, Eigenmittel in dem seinen Mitgliedern insgesamt zumutbaren Umfang für die Unternehmensdurchführung zur Verfügung zu stellen. Ansonsten würde jedem Verband, der einerseits

30) Entsprechend für den kommunal-staatlichen Finanzausgleich: Junker: Gemeinschaftsaufgaben, 80.

laut Satzung ein bestimmtes wasserwirtschaftliches Vorhaben durchzuführen hat, andererseits jedoch die verbandlichen Beitragsmöglichkeiten vollständig ausgeschöpft hat, ein gesetzlicher Anspruch auf Dotierung zustehen, den er jederzeit mit der Verpflichtungsklage durchsetzen könnte.

Die Höhe der im Einzelfall von der Vergabebehörde auf Grund der gesetzlich erzwungenen haushaltsmäßigen Mittelbereitstellung zu bewilligende Dotation müßte sich ganz nach dem tatsächlichen Bedarf des Verbandes an zusätzlichen staatlichen Mitteln richten. Die dafür notwendige objektive Feststellung der Dringlichkeit der Vorhabensausführung, seiner Wirtschaftlichkeit und der Höhe der zumutbaren mitgliedschaftlichen Beitragsbelastung sollte nicht einseitig den Selbstverwaltungsverbänden oder den staatlichen Vergabebehörden überlassen werden. Zum Zweck einer möglichst objektiven Feststellung all dieser Berechnungsfaktoren sollte in Zukunft für alle Verbandsarten de lege ferenda ein ausschlußmäßiges Feststellungsverfahren nach dem Beispiel der in § 8 ndsDeichG enthaltenen Regelung eingeführt werden. Auf diese Weise könnten in paritätisch besetzten Ausschüssen für die Kosten- und Dotationsfeststellung die Interessen der Selbstverwaltungskörperschaften, des Staates und der sonstigen Interessengruppen, z.B. der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, gleichberechtigt zur Berücksichtigung gelangen.

Die zwingende Bereitstellung von Haushaltsmitteln für sämtliche wasserverbandlichen Vorhaben im Umfang eines im voraus zu schätzenden Gesamtbedarfs durch zukünftige gesetzliche Normierung würde zu einer Stärkung der Selbstverwaltung in denjenigen wasserwirtschaftlichen Aufgabenbereichen führen, die gegenwärtig ergänzende Dotationen nur nach der Methode frei disponibler Fondsverwaltung erhalten. Diese Regelung würde deshalb hauptsächlich die Vielzahl der ländlichen Bewässerungs- und Entwässerungsverbände, die Verbände der Bodenpflege sowie die Abwasserreinigungsverbände begünstigen, für die organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich ihrer finanziellen Struktur nur in begrenztem Umfang bestehen.

Durch die generelle gesetzliche Einräumung einer Anwartschaft auf Dotierung würden sich allerdings nicht die aus finanzrechtlichen Gründen erforderlichen Dotationskontrollen über die zweckgerechte Mittelverwendung und die damit verbundenen Beleg- und Rechnungsführungspflichten auf seiten der Verbände erübrigen. Denn auch in einem solchen Fall kann der Gesetzgeber den Umfang der tatsächlich benötigten Dotationsmittel nicht exakt im voraus verplanen und festlegen. Es ist vielmehr weiterhin eine Verwendungskontrolle unmittelbar während und im Anschluß an die konkrete Mittelverwendung erforderlich.

Infolge einer de lege ferenda herbeizuführenden Ermessensbindung der Vergabebehörden würde sich für den Staat der Spielraum für die Auferlegung fachlich beeinflussender und selbstverwaltungswidriger Nebenmaßgaben zur Mittelbewilligung verringern und es würde auf seiten der Wasser- und Bodenverbände weniger Neigung bestehen, unzulässige Dotationseinflüsse um der Finanzhilfe willen in Kauf zu nehmen. Für die Selbstverwaltungsverbände bestünde eine rechtssichere Situation. Zugleich würden damit die Eigeninitiative und die Selbstverantwortungsfreudigkeit der wasserwirtschaftlichen Interessenträger neu belebt werden, auf deren Fachwissen der Staat ja nach wie vor nicht verzichten will.

Bei der generellen Einräumung einer Anwartschaft auf Dotierung würde sich der Staat im übrigen gegenüber der gegenwärtigen Lage finanziell nicht viel schlechter stehen. Ein Blick auf die heutige finanzielle Situation der Wasserwirtschaft zeigt, daß der Staat der dominierende Finanzier wasserwirtschaftlicher und bodenkultureller Bauvorhaben ist. Es kommt deshalb nur darauf an, den Umfang der derzeit stark aufgeblähten staatlichen Fondsverwaltung mit ihren Gefahren für einen Rechtsstaat wenigstens in dem Bereich der Dotationen an Wasser- und Bodenverbände einzudämmen.

Wo ein sachlicher Staatseinfluß weiterhin notwendig erscheint, hat er sich auch in Zukunft allein auf der Grund-

lage und nach Maßgabe der im Organisationsgesetz der Wasser- und Bodenverbände vorgesehenen Aufsichtsnormen zu vollziehen. Über das Instrument der Staatsaufsicht hat der Staat Möglichkeiten zur Beratung der Selbstverwaltungsträger³¹⁾. Darüber hinaus besitzen die staatlichen Aufsichtsbehörden mehrere gesetzliche Mittel für eine paritätische fachliche Mitwirkung an der Aufgabenerledigung. Alle diese Aufsichts- und Mitwirkungsbefugnisse grenzen dadurch, daß sie gesetzlich geregelt sind, den staatlichen Machtbereich klar und vorhersehbar vom körperschaftlichen Selbstverwaltungsbereich ab. In diesen Fällen der Staatsaufsicht und Mitwirkung das richtige Maß zwischen Einflußnahme und Beratung einzuhalten sowie das wasserverbandliche Selbstverwaltungsrecht zu respektieren, ist allerdings eine Aufgabe, deren qualitative Erfüllung auch in Zukunft wesentlich von der menschlichen Qualität der in den Aufsichtsbehörden und in den Verbandsorganen beschäftigten Personen abhängt. Dies wiederum ist ein Problem, das sich in allen Bereichen findet, in denen heute Selbstverwaltung ausgeübt wird.

31) v. Unruh: DÖV 1957, 46;
Heupel: Selbstverwaltung 1957, 90 f..

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Diese Untersuchung beschäftigte sich mit einem Bereich staatlicher Förderungsverwaltung, die sich an die Wasser- und Bodenverbände, denen zur Zeit ein eigenständiger Selbstverwaltungsstatus zukommt, richtet. Jener Sonderbereich finanzieller Förderung wurde in seinen Erscheinungen begrifflich von den übrigen Hauptbereichen staatlicher Mittelzuwendungen abgegrenzt und selbständig gekennzeichnet. Diese begriffliche Absonderung bildete den Ausgangspunkt für eine nähere rechtliche Untersuchung der tatsächlichen Erscheinungen, die heute im Zusammenhang mit der staatlichen Mittelvergabe auftreten. Dabei wurde insbesondere die problematische staatliche Kontrolle über die Verwendung der Gelder, die von einer bestimmten Intensität an mit dem Selbstverwaltungsrecht der Wasser- und Bodenverbände in Kollision gerät, auf ihren materiellen Gehalt hin untersucht, gekennzeichnet sowie in ihrem materiellen Wirkungsfeld vom Selbstverwaltungsrecht der Verbände her begrenzt.

Im einzelnen lassen sich die wichtigsten Untersuchungsergebnisse in folgenden Leitsätzen darstellen:

1. Die heutigen Wasser- und Bodenverbände sind echte Selbstverwaltungskörperschaften, denen je nach Gründungszweck ein weisungsfreier Willens- und Entscheidungsspielraum in eigenen Angelegenheiten zukommt. Um den Selbstverwaltungsbereich dieser öffentlich-rechtlichen Genossenschaften gegenüber der Staatsaufsicht abzugrenzen, muß die aus der Zeit des Nationalsozialismus überkommene WVVO bis zu ihrer Ablösung durch eine gesetzliche Neuordnung den gegenwärtigen demokratischen und rechtsstaatlichen Vorstellungen von echter körperschaftlicher Selbstverwaltung angepaßt werden.

2. Durch die notwendigen umfangreichen Finanzhilfen seitens des Bundes und der Länder geraten die Wasser- und Bodenverbände unter einen neuartigen staatlichen Einfluß, der sich im Zusammenhang mit den gem. § 64 a RHO erlassenen ministeriellen Richtlinien nebst dazu gehörigen Einzelmaßnahmen bezüglich der Verwendung der Zuwendungen abspielt. Dieser Staatseinfluß kann im Einzelfall die Intensität einer verschleierte Zweckmäßigkeitssaufsicht über das Verbandsverhalten erreichen.
3. Jene Finanzhilfen an Wasser- und Bodenverbände stellen ein Beispiel verwaltungsinterner Fondsverwaltung dar. Ihrer Funktion nach sind sie unter die inner-administrativen Finanzausgleichsleistungen i.w.S. zu rechnen. Damit stehen diese Finanzhilfen dem großen Bereich der Subventionen als selbständige Art der staatlichen Mittelvergabe gegenüber. Zwecks begrifflicher Abgrenzung sind derartige Förderungen als "Dotationen" zu bezeichnen.
4. Die durch die Mittelauszahlung ausgelöste staatliche Kontrolle über die zweckentsprechende Mittelverwendung stellt mit Rücksicht auf ihre Doppelfunktion der Beobachtung und Berichtigung eine in sich abgeschlossene Aufsichtsart dar, die sich jedoch nach Ziel und Erscheinungsbild von der eigentlichen Staatsaufsicht über die Selbstverwaltungskörperschaften materiell abhebt. Sie bildet den typischen Anhang zu der Vergabe von Dotationsmitteln. Formell sind diese eigenartigen, aus finanzrechtlichen Gründen erforderlichen Aufsichtsrechte in entsprechende "Dotationsauflagen und -bedingungen" zum Bewilligungsbescheid eingekleidet. Hier ist deshalb von einer typischen "Dotationsaufsicht" zu sprechen.
5. Bei der Dotationsbewilligung unterliegt die Verwaltung - unabhängig von einer etwaigen Anwendung der Zweistufentheorie - insgesamt nur öffentlich-rechtlichen Bindungen. Gemäß dem Prinzip des Vorranges

des Gesetzes hat die Dotationsverwaltung insbesondere die gesetzlichen Zuständigkeitsgrenzen und Schutzrechte des Dotationsadressaten.- im Fall einer Dotierung von Wasser- und Bodenverbänden deren Selbstverwaltungsrecht - zu respektieren.

6. Die Tatsache der Entgegennahme der staatlichen Finanzhilfen durch finanziell bedürftige Wasser- und Bodenverbände ist nicht geeignet, die Grenze des verbandlichen Selbstverwaltungsbereichs zugunsten eines legitimen staatlichen Machtzuwachses zu verschieben. Die Dotationsverwaltung bleibt weiterhin an die gesetzliche Schranke des wasserverbandlichen Selbstverwaltungsrechts negativ gebunden.

7. Mit Rücksicht auf das Selbstverwaltungsrecht der Wasser- und Bodenverbände sind dotationsbehördliche Bewilligungsauflagen oder -bedingungen, durch die der Staat einen fachlichen, haushaltspolitischen oder organisatorischen Einfluß auf die Selbstverwaltungssphäre der Verbände gewinnt, schrankenverletzend und insofern mangels gesetzlicher Grundlage unzulässig. Dagegen erscheinen solche Dotationsmaßgaben als zulässig, die nur eine sachlich neutrale, finanztechnische Beschneidung der verbandlichen Bewegungsfreiheit hervorrufen.

Danach beinhaltet die sog. Dotationsaufsicht zulässigerweise nur eine finanzrechtliche, mehr rechnerische Kontrollfunktion. Insgesamt ist die Dotationsaufsicht nicht geeignet, der Staatsverwaltung als ein legitimes Mittel zur Ergänzung und Verstärkung der üblichen Staatsaufsicht in Richtung auf eine Zweckmäßigkeitskontrolle hin zu dienen.

8. Aus rechtsstaatlichen Gründen kann auch der Gesetzgeber der Dotationsverwaltung nicht das Recht zugestehen, bei bloßer Dotationsbedürftigkeit eines Wasser- und Bodenverbandes bisherige Selbstverwaltungsangelegenheiten in staatliche Regie zu nehmen oder einer Zweckmäßigkeitsaufsicht zu unterwerfen.

9. Ein Rechtsanspruch auf staatliche Dotierung in Gestalt einer vollen Gewährleistung besteht zugunsten der Wasser- und Bodenverbände nicht. Weder das Sozialstaats- noch das Subsidiaritätsprinzip bildet eine Grundlage für einen Anspruch auf Dotierung.

Wenn die Verbände jedoch die Kosten für die ihnen aus gesetzlichen Gründen obliegende Aufgabenerfüllung selbst bei maximal zumutbarer Beitragsbelastung ihrer Mitglieder nicht vollständig tragen können und der Staat auf der selbstverwaltungsmäßigen Vorhabensdurchführung besteht, dann besitzen die Selbstverwaltungsträger im Falle der Bereitstellung von Haushaltsmitteln für ihre Zwecke mit Rücksicht auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Anwartschaft auf Dotierung, die mit der Verpflichtungsklage durchsetzbar ist.

10. Gegen die einer konkreten Dotationsbewilligung beigefügten Auflagen kann der benachteiligte Verband mit der verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklage vorgehen. Die Gewährung bleibt dann erhalten.

Hat die Verwaltung einer Bewilligung selbstverwaltungswidrige Dotationsbedingungen beigefügt, dann wird infolge der integrierenden Bedeutung der Bedingung für die sinnvolle Durchführung des Verwaltungsaktes dieser in seinem Bestand infiziert. Auf Grund des aus rechtsstaatlichen Gründen schützenswerten Vertrauens des Verbandes auf die Rechtsbeständigkeit der zugesagten Gewährung besteht eine Verpflichtung der Vergabebehörde, eine neue Bewilligung unter Weglassung der unzulässigen Bedingungen zugunsten des betroffenen Adressaten auszusprechen. Die Neubewilligung kann der Verband mit der Verpflichtungsklage erzwingen.

11. Die Sicherung wasserwirtschaftlicher Selbstverwaltung erfordert in höchstmöglichem Umfang eine finanzielle und organisatorische Verbesserung. Je nach Verbandsart und Aufgabenbereich kann diese auf ver-

schiedene Art angestrebt werden:

- a) Bei den Deichverbänden sollte de lege ferenda eine substantielle Beschränkung der Selbstverwaltung getroffen werden. Den Deichverbänden sollte nur noch die Erhaltung der bestickmäßig hergestellten Deichkörper als Selbstverwaltungsaufgabe überlassen werden. Dem Staat sollten die Bauleistungen und deren Finanzierung übertragen werden.
- b) Hinsichtlich der Meliorationsverbände, der ländlichen Bewässerungs- und Entwässerungsverbände und der Abwasserreinigungsverbände sollten von den Gründungsbehörden die organisatorischen Möglichkeiten für eine Erweiterung der Verbandsgebiete auf möglichst viele Grundstückseigentümer ausgeschöpft werden. Dabei ist zu beachten, daß damit nicht einerseits zugleich auch die Anlagenkosten verhältnismäßig steigen und andererseits nicht Grundstückseigentümer mit Beiträgen belastet werden, die durch die Anlagenerstellung kaum wägbare Vorteile erhalten oder eine solche nicht meßbar beeinträchtigen.
- c) Die Unterhaltung der Gewässer 2. und 3. Ordnung sollte, soweit sie nicht bereits den Ländern obliegt, durch Landesgesetz den Landkreisen zur Selbstverwaltung übertragen werden.
- d) Für weiterhin nicht ausreichend aus Eigenmitteln finanzierbare wasserverbandliche Aufgaben sollte de lege ferenda eine generelle Anwartschaft auf Dotierung normiert werden, wobei der Staat zur haushaltsmäßigen Mittelbereitstellung nach Maßgabe des geschätzten Gesamtbedarfs gesetzlich zu verpflichten ist. Die danach von der Verwaltung zu bewilligende Dotation muß im Einzelfall der Differenz zwischen den tatsächlichen Gesamtkosten des Vorhabens und der dem Verband nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit insgesamt

zumutbaren Eigenleistung entsprechen. Die Feststellung des konkreten Vorhabens und seines Dotationsbedarfs sollte dabei von paritätisch besetzten Interessenausschüssen getroffen werden.

Lebenslauf

Am 20. Mai 1941 wurde ich als Sohn des Geschäftsführers eines Großhandelsunternehmens der Eisen- und Stahlbranche Heinrich Führ und seiner Ehefrau Ilse, geb. Schmidt, in Berlin geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Von September 1947 an besuchte ich die Grundschule zunächst in Berlin-Pankow und ab 1949 - nach dem Umzug unserer Familie in den Berliner West-Sektor - in Berlin-Charlottenburg. Im Jahre 1953 wechselte ich auf den altsprachlichen Zug des Charlottenburger Gymnasiums, heute Erich-Hoepner-Schule, über. Dort bestand ich am 2. März 1960 die Reifeprüfung.

Das anschließende Studium der Rechtswissenschaft begann ich mit zwei Semestern an der Université de Lausanne. Weitere sieben Semester Rechtswissenschaft studierte ich an der Freien Universität Berlin. Am 10. Februar 1965 bestand ich vor dem Justizprüfungsamt zu Berlin die erste juristische Staatsprüfung.

Seit dem 1. Juli 1965 Referendar im Kammergerichtsbezirk, begann ich meinen Vorbereitungsdienst zunächst für neun Monate gastweise im Oberlandesgerichtsbezirk Hamm. Gleichzeitig ließ ich mich für das Sommersemester 1965 und das Wintersemester 1965/66 als Gasthörer an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster einschreiben. Im August 1965 heiratete ich in Berlin. Nach mehrmonatigem Sonderurlaub zum Zwecke der Anfertigung der Dissertation setze ich zur Zeit meinen Vorbereitungsdienst in Berlin fort.

